

Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS

Marília Ferraz Teixeira

A Responsabilidade dos Administradores das Cooperativas de Crédito na Observância dos Princípios
da Seletividade, da Garantia, da Liquidez e da Diversificação de Riscos

Brasília

2011

Marília Ferraz Teixeira

A Responsabilidade dos Administradores das Cooperativas de Crédito na Observância dos Princípios
da Seletividade, da Garantia, da Liquidez e da Diversificação de Riscos

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito
do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB

Orientador: Edson Ferreira

Brasília

2011

Teixeira, Marília Ferraz

A responsabilidade dos administradores das cooperativas de crédito na observância dos princípios da seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos.

78 p.

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de bacharelado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

Orientador: Edson Ferreira

1. Sistema Financeiro Nacional. 2. Cooperativas de Crédito. 3. Responsabilidade dos administradores.

Marília Ferraz Teixeira

A Responsabilidade dos Administradores das Cooperativas de Crédito na Observância dos Princípios da Seletividade, da Garantia, da Liquidez e da Diversificação de Riscos

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de bacharelado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

Orientador: Edson Ferreira

Brasília, 7 de outubro de 2011.

Banca Examinadora

Prof. Edson Ferreira
Orientador

Prof.
Examinador

Prof.
Examinador

Dedico este trabalho à minha família, pelo amor incondicional e pelo incentivo a seguir sempre em frente.

AGRADECIMENTOS

O meu agradecimento primeiro será sempre a Deus, pois a fé torna tudo possível.

Agradeço, em seguida, ao meu orientador, Edson Ferreira, que tornou cada reunião um agradável momento de aprendizado e motivação. O meu muito obrigada pela atenção, disponibilidade e pelos conhecimentos transmitidos.

Agradeço, ainda, aos colegas de escritório, pela oportunidade de debate diário e pelo total apoio em todas as etapas de elaboração da pesquisa.

Como não poderia deixar de ser, sou infinitamente grata aos meus pais, Tânia e Amilcar, pelo exemplo de dedicação, amor e empenho.

E, por fim, agradeço aos meus amigos, por terem tornado a jornada mais amena.

“e já é hora de se ter coragem e de impulsionar as cooperativas para a sua modernização, evitando que a título de uma falsa pureza doutrinária, venhamos a nos converter num País de cooperativismo sem cooperativas.”

(Waldirio Bulgarelli)

RESUMO

É objeto da presente pesquisa a compreensão de como se dá o funcionamento de alguns órgãos do Sistema Financeiro Nacional, da legislação cooperativista brasileira, bem como as diferenças entre as cooperativas do ramo de crédito e os bancos. Além disso, será realizada breve análise do tipo de responsabilidade aplicável aos administradores das cooperativas de crédito, dos princípios de boa gestão a serem observados por eles e, ao fim, serão apontadas decisões do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional e dos Tribunais Regionais Federais envolvendo os administradores das cooperativas.

Palavras-chave: Sistema Financeiro Nacional, cooperativas de crédito, administradores, responsabilidade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. VISÃO SUMÁRIA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL.....	12
1.1. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL: HISTÓRICO, COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIA	12
1.2 BANCO CENTRAL DO BRASIL: MISSÃO INSTITUCIONAL, ESTRUTURA E COMPETÊNCIA.....	17
1.3 CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL: VINCULAÇÃO AO MINISTÉRIO DA FAZENDA, HISTÓRICO E ATRIBUIÇÕES	22
2. ASPECTOS RELEVANTES DAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE CRÉDITO	27
2.1 HISTÓRICO	27
2.2 AS COOPERATIVAS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	34
2.2.1 <i>As cooperativas na Constituição Federal</i>	34
2.2.2 <i>As cooperativas na Legislação Federal</i>	37
2.2.3 <i>As cooperativas nos atos normativos do Conselho Monetário Nacional</i>	40
2.3 CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE CRÉDITO	45
3. A RESPONSABILIDADE DOS ADMINISTRADORES DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO	48
3.1 A ESPECIFICIDADE DA RESPONSABILIDADE DOS ADMINISTRADORES DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO	48
3.1.1 <i>Do princípio da responsabilidade objetiva</i>	48
3.1.2 <i>Do princípio da responsabilidade subjetiva</i>	50
3.1.3 <i>Da aplicação da responsabilidade subjetiva aos administradores das cooperativas de crédito</i>	52
3.2 OS CONCEITOS DA SELETIVIDADE, GARANTIA E LIQUIDEZ	54
3.3 A QUESTÃO DA DIVERSIFICAÇÃO DE RISCOS	55
3.4 DECISÕES DOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAL	57
3.5 DECISÕES DO CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL	63
3.5.1 <i>O caso COOPOÇOS</i>	63
3.5.2 <i>O caso CREDICOASA</i>	66
3.5.3 <i>O caso CREDITEC</i>	69
CONCLUSÃO	72

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a analisar a responsabilidade dos administradores das cooperativas de crédito na observância dos princípios da seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos, sob a ótica das peculiaridades que se impõem à aplicação da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, ao tipo societário a ser estudado, bem como da existência de maior volume de casos da espécie analisados e julgados na esfera do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional.

Para uma visão macro do presente trabalho, pode-se dizer que ele está subdividido em três grandes blocos. O primeiro bloco, de natureza institucional, apresenta uma perspectiva do Sistema Financeiro Nacional. O segundo tem um enfoque societário, voltado para o esclarecimento e compreensão dos aspectos relevantes das sociedades cooperativas de crédito. No terceiro bloco, cuida-se de aspectos diretivos destas entidades a partir do exame da responsabilidade pessoal de seus administradores, mencionando julgados existentes nas esferas judicial e administrativa.

Do ponto de vista da configuração desses três blocos, tem-se que, no primeiro, o trabalho contempla uma análise sumária do Sistema Financeiro Nacional a partir da promulgação da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que cria o Conselho Monetário Nacional com a finalidade principal de formular a política da moeda e do crédito. Aborda a missão institucional e aspectos relacionados com a estrutura e competência do Banco Central do Brasil e, em especial, do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional.

Em seguida, relativamente às cooperativas de crédito, apresenta um breve histórico, demonstra como a legislação brasileira contempla tais entidades, subdividindo-se este tópico em abordagem sobre as cooperativas no âmbito da Constituição Federal, depois na esfera da legislação federal e, por último, os atos normativos do Banco Central do Brasil, indicando as características específicas dessas sociedades.

No que tange aos aspectos diretivos, analisa-se, na terceira parte, a especificidade da responsabilidade dos administradores das cooperativas de crédito a partir de sumária apreciação dos princípios da responsabilidade objetiva e subjetiva, aplicados ao caso das cooperativas. Para concluir, são comentados os princípios de seletividade, garantia e liquidez, seguidos de aspectos pertinentes à diversificação de riscos.

Para dar melhor materialidade ao tema em apreciação, são apresentadas decisões dos Tribunais Regionais Federais, em que se avalia a pertinência da aplicação da Lei nº 7.492/86 às administrações destas sociedades, bem como decisões do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional sobre casos atinentes à responsabilidade dos administradores das cooperativas de crédito.

A conclusão procura demonstrar o aprendizado alcançado acerca das peculiaridades das cooperativas de crédito, notadamente no que foi a proposta básica do trabalho, ou seja, apreciar, ainda que sinteticamente, a responsabilidade dos administradores das cooperativas de crédito na observância dos princípios da seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos.

CAPÍTULO 1

VISÃO SUMÁRIA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

1.1 CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL: HISTÓRICO, COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIA

A compreensão da responsabilidade dos administradores das cooperativas de crédito na observância dos princípios da seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos demanda a contextualização da figura das entidades cooperativas no mosaico do Sistema Financeiro Nacional.

Isso porque a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, deixa claro que as cooperativas de crédito são instituições financeiras, com peculiaridades que as diferem dos bancos, mas, sem dúvidas, integrantes do Sistema Financeiro Nacional. Neste esforço de contextualização, e para os propósitos deste estudo, é importante destacar, de logo, a Resolução nº 1.559, de 22 de dezembro de 1988, editada pelo Conselho Monetário Nacional, que expõe a vedação a todas as instituições financeiras de realizarem operações que não atendam aos princípios de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos.

Por esta razão, preliminarmente à delimitação dos elementos específicos que caracterizam as entidades cooperativas de crédito, faz-se necessário ter presente a configuração do próprio Sistema Financeiro Nacional, a partir do seu órgão deliberativo máximo, qual seja o Conselho Monetário Nacional.

O Conselho Monetário Nacional é sucedâneo do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, previsto pelo Decreto-Lei nº 7.293, de 2 de Fevereiro de 1945, e instituído com o objetivo de orientar as políticas adotadas pelo Conselho de Superintendência da Moeda e do Crédito¹.

Criado pela Lei nº 4.595/64, conhecida como a Lei da Reforma Bancária e responsável por estruturar o Sistema Financeiro Nacional, o Conselho Monetário Nacional passou a ter a finalidade de formular a política da moeda e de crédito², objetivando o progresso econômico e social do País e respeitando a referida Lei.

¹ BRASIL. Decreto-Lei nº 7.293, de 2 de Fevereiro de 1945. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislação>. Acesso em 14 jun 2011.

² A política da moeda e de crédito exerce relevante papel na economia de qualquer país e pode ser entendida como política monetária, que representa o “conjunto de medidas adotadas pelo governo visando a adequar os meios de pagamento disponíveis às necessidades da economia do país. Essa adequação geralmente ocorre por

Em razão da sua natureza deliberativa, o Conselho Monetário Nacional, vinculado ao Poder Executivo Central, deve por em prática as instruções do governo federal, conferindo agilidade à sua atuação, no que diz respeito à matéria a ele outorgada³.

Considerando sua importância histórica, cabe notar que de acordo com o art. 6º da Lei que o instituiu (Lei nº 4.595/64), o Conselho Monetário Nacional seria integrado pelo Ministro da Fazenda, que exerceria a função de Presidente, pelo presidente do Banco do Brasil S.A., pelo presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e por mais 7 (sete) membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovados pelo Senado Federal, escolhidos entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros, com mandato de 7 (sete) anos, podendo ser reconduzidos.

Poderiam participar das reuniões o Ministro da Indústria e do Comércio e o Ministro para Assuntos de Planejamento e Economia, cabendo-lhes substituir o Ministro da Fazenda, no exercício da Presidência do Conselho, nas deliberações em que ele se encontrasse em falta ou impedimento.

Com a promulgação da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995⁴, ora em vigor, o Conselho Monetário Nacional passou, no entanto, a ser integrado apenas pelo Ministro de

meio de uma ação reguladora, exercida pelas autoridades sobre os recursos monetários existentes, de tal maneira que estes sejam plenamente utilizados e tenham um emprego tão eficiente quanto possível. Na maior parte dos países, o principal executor da política monetária é o Banco Central, entidade do Estado ou dele dependente, encarregada de emissão de moeda, da regulação do crédito, da manutenção do padrão monetário e do controle de câmbio. De maneira geral, esse órgão põe ao alcance dos bancos os mesmos serviços que eles prestam a seus clientes. A política monetária pode recorrer a diversas técnicas de intervenção, controlando a taxa de juros por meio da fixação das taxas de redesconto cobradas dos títulos apresentados pelos bancos, regulando as operações de *open market* ou impondo aos bancos o sistema de reservas obrigatórias (depósitos compulsórios) para garantir a liquidez do sistema bancário. Em relação ao crédito, podem ser adotadas medidas restritivas ou práticas seletivas. As primeiras geralmente ocorrem em períodos de elevada inflação ou crise no balanço de pagamentos e consistem na fixação dos limites de crédito bancário na redução dos prazos de pagamento dos empréstimos. As práticas seletivas, por sua vez, visam sobretudo a direcionar o crédito para as atividades mais rentáveis e produtivas da economia. No Brasil e em outros países, a política monetária constitui atualmente um instrumento de combate aos surtos inflacionários. Sua maior eficácia em relação às outras políticas econômicas se deve à flexibilidade com que pode ser aplicada e ao conjunto de medidas práticas que põe ao alcance das autoridades, desobrigando-se de submeter suas decisões ao legislativo. Convém ressaltar, no entanto, que essa “autonomia monetarista”, se levada ao extremo, pode ocasionar graves distorções e resultados muitas vezes desastrosos. É o que afirmam, num pólo do pensamento econômico, os defensores das reformas estruturais, para agilizar a economia; e, no outro pólo, os partidários da Escola de Chicago, para quem a regulação da atividade econômica deve ser exercida pelo rígido controle do crescimento da massa monetária, que deveria aumentar em conformidade com uma taxa previamente determinada ou limitada a uma estreita faixa de variação.”

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia do Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005. p. 664.

³ TURCZYN, Sidnei. *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 131.

⁴ BRASIL. Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 14 jun 2011.

Estado da Fazenda, na qualidade de Presidente, pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Presidente do Banco Central do Brasil.

A primeira legislação referente ao Conselho Monetário Nacional previa a existência de 3 (três) Comissões Consultivas, a Bancária, a de Mercado de Capitais e a de Crédito Rural, sendo que a primeira Comissão contaria com representantes do Banco Nacional do Crédito Cooperativo e das Cooperativas que operam em crédito, e a terceira Comissão teria representantes das Cooperativas de Crédito Agrícola.

A atual legislação ampliou a quantidade de Comissões, antevendo a criação das de Normas e Organização do Sistema Financeiro, de Mercado de Valores Mobiliários e de Futuros, de Crédito Rural, de Crédito Indústria, de Crédito Habitacional, e para Saneamento e Infra-Estrutura Urbana, de Endividamento Público, de Política Monetária e Cambial.

Além da diferença entre a quantidade de Comissões, o § 1º do art. 11 da Lei vigente (Lei nº 9.069/95) delegou ao regimento interno, aprovado pelo Presidente da República, a regulação de como se darão o funcionamento, a organização e a composição das Comissões Consultivas.

Feitos estes esclarecimentos preliminares, relativamente à base legal, cabe destacar que a Lei nº 4.595/64 nasceu e se estendeu durante o período da ditadura militar, quando muitas decisões foram tomadas sem que houvesse a transparência necessária aos atos administrativos de tamanha relevância para a economia e, até mesmo, para a vida do País⁵.

É possível perceber por meio das mudanças estabelecidas pela Lei nº 9.069/95 que o Estado passou a ter maior controle sobre o poder decisório do Conselho Monetário Nacional. A esse respeito, Sidnei Turczyn, registra que durante o período autoritário, prevalecia a atuação direta e exclusiva do Estado por seus ministérios, considerados, à época, superministérios, comandados por verdadeiros czares da economia, sendo que os mais conhecidos foram os então Ministros Antonio Delfim Neto e Mario Henrique Simonsen⁶.

A nova formatação institucional foi construída para evitar a ocorrência de deliberações que deixassem de atender as formalidades inerentes a decisão própria dos conselhos e,

⁵ TURCZYN, Sidnei. *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 137/138.

⁶ Ibidem. p. 137/138.

inclusive, a eliminação das chamadas “decisões telefônicas” ⁷, sendo estas as razões pelas quais se restringiu o número de membros e aumentou-se a participação do Presidente da República na aprovação de normas⁸.

No que tange aos objetivos da política a ser formulada pelo Conselho Monetário Nacional, apontados pelo art. 3º, destacam-se as seguintes funções:

- i. controlar os meios de pagamento e regular o valor interno e externo da moeda;
- ii. orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras públicas e privadas com vistas ao desenvolvimento harmônico da economia nacional;
- iii. propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros com vistas à maior eficiência do sistema de pagamentos e mobilização de recursos;
- iv. zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras;
- v. coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública interna e externa.

Relativamente às competências privativas do Conselho Monetário Nacional definidas no art. 4º, tem-se que para melhor entendimento e “para efeito de sistematização, podem ser divididas em quatro campos distintos: a) monetário; b) fiscalizatório; c) judicante; e d) administrativo.” ⁹.

No campo monetário, a teor do texto da Lei¹⁰, é a seguinte a distribuição de competências do Conselho Monetário Nacional, em observância ao determinado pelo Presidente da República:

- i. autorizar emissões de papel-moeda, na dependência de autorização legislativa apenas quando destinado ao financiamento direto, pelo Banco Central, das operações de crédito com o Tesouro Nacional;
- ii. estabelecer condições para o Banco Central emitir papel-moeda;

⁷ Estas decisões telefônicas são descritas por S. Tuczyński, como “decisões governamentais tomadas autoritariamente e comunicadas “telefonicamente” aos conselheiros que, teoricamente, deveriam ter participado do processo decisório.” p. 138

⁸ TURCZYŃSKI, Sidnei. *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 137/138.

⁹ Ibidem. p. 133.

¹⁰ BRASIL. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Art. 4º. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 14 jun 2011.

- iii. aprovar orçamentos monetários preparados pelo Banco Central;
- iv. fixar diretrizes e normas de política cambial, compra e venda de ouro e operações em moeda estrangeira;
- v. disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas;
- vi. coordenar sua política com a política de investimentos do governo federal;
- vii. limitar taxas de juros e quaisquer remunerações de operações sujeitas à lei, assegurando crédito subsidiado a determinadas atividades especificadas;
- viii. determinar o percentual dos recolhimentos compulsórios das instituições financeiras no Banco Central sobre os depósitos à vista dessas instituições.

No campo fiscalizatório é mais visível a relação de pertinência com o tema do presente trabalho, pois são as seguintes as aptidões do Conselho Monetário Nacional:

- i. regular a constituição, o funcionamento e a fiscalização dos que exercem atividades subordinadas àquela lei, bem como a aplicação de penalidades previstas;
- ii. determinar a percentagem máxima de recursos que as instituições financeiras poderão emprestar a um mesmo cliente ou grupo de empresas;
- iii. estipular índices e outras condições técnicas sobre encaixes, mobilizações e outras relações patrimoniais a serem observadas;
- iv. expedir normas gerais de contabilidade e de estatística obrigatórias para as instituições financeiras;
- v. delimitar no máximo a cada dois anos, o capital mínimo das instituições financeiras;
- vi. regulamentar, fixando limites, prazos e outras condições, as operações de redesconto e de empréstimos, efetuadas com quaisquer instituições financeiras públicas e privadas;

- vii. estabelecer normas a serem observadas pelo Banco Central na negociação com títulos públicos e de emissão de entidades em que participe o Estado;
- viii. autorizar o Banco Central e as instituições financeiras públicas federais a efetuarem a subscrição, compra e venda de ações e outros papéis emitidos por sociedades de economia mista e empresas do Estado;
- ix. disciplinar as atividades das bolsas de valores e de corretores de fundos públicos;
- x. estatuir normas para as operações das instituições financeiras públicas para preservar a sua liquidez e fixar limites a partir dos quais devem ser recolhidos excedentes de depósitos ao Banco Central;
- xi. fixar as condições para as operações de bancos estrangeiros;
- xii. determinar ao Banco Central que recuse autorizações para o funcionamento de novas instituições financeiras.

Na classificação utilizada por Sidnei Turczyn, é conferida ao campo judicante a competência para conhecer dos recursos de decisões do Banco Central de forma ampla, aplicando as penas previstas no art. 44 da Lei nº 4.595/64, quais sejam as de multa, de suspensão de exercício de cargo e de inabilitação para exercício de cargos de direção.

Por fim, ao campo administrativo é concedida a competência para deliberar sobre tudo o que se relaciona a sua própria estrutura, além de elaborar a estrutura técnica e administrativa do Banco Central do Brasil, bem como aprovar o regimento interno e as contas desta autoridade autárquica.

Como se observa, embora não haja tratamento específico destinado às entidades cooperativas, é bastante clara a circunstância de que as matérias afetas ao Conselho Monetário Nacional alcançam diretamente atividades desenvolvidas pelas instituições financeiras de que trata o presente estudo, as quais, dada a sua natureza creditícia, integram o universo de atuação do órgão de cúpula do Sistema Financeiro Nacional.

1.2 BANCO CENTRAL DO BRASIL: MISSÃO INSTITUCIONAL, ESTRUTURA E COMPETÊNCIA

Na estrutura do Sistema Financeiro Nacional confere-se ao Banco Central do Brasil uma função supervisora da maior relevância e amplitude. Em geral, os bancos centrais possuem duas finalidades principais, sendo uma macroeconômica e a outra microeconômica.

A primeira está ligada às políticas monetárias e cambiais, e a segunda relaciona-se à estabilidade do sistema financeiro¹¹.

O Banco Central do Brasil tem como missão institucional assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente. No exercício de sua missão, o BACEN não exerce a função bancária típica para evitar desvirtuamento das funções precípua do órgão.

É extremamente importante, para compreender a divisão de papéis neste segmento da economia, ter presente que, “na sua função de entidade supervisora, o Banco Central, enquanto órgão federal que inspeciona os bancos e deles recebe reserva não lhes deve fazer concorrência”¹².

Considera-se que a instituição apenas terá caráter bancário quando funcionar como agente do Governo Federal no exercício das competências atribuídas pelo art. 10, inciso VIII e pelo art. 11, incisos I, II e III da Lei nº 4.595/64, quais sejam:

- i. ser depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira e de Direitos Especiais de Saque e fazer com estas últimas todas e quaisquer operações previstas no Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional;
- ii. entender-se com as instituições financeiras estrangeiras e internacionais;
- i. promover a colocação de empréstimos internos ou externos, podendo, também, encarregar-se dos respectivos serviços;
- ii. comprar e vender ouro e moeda estrangeira, bem como realizar operações de crédito no exterior, inclusive as referentes aos Direitos Especiais de Saque, para regular o mercado cambial, a estabilidade relativa às taxas de câmbio e o equilíbrio no balanço de pagamentos.

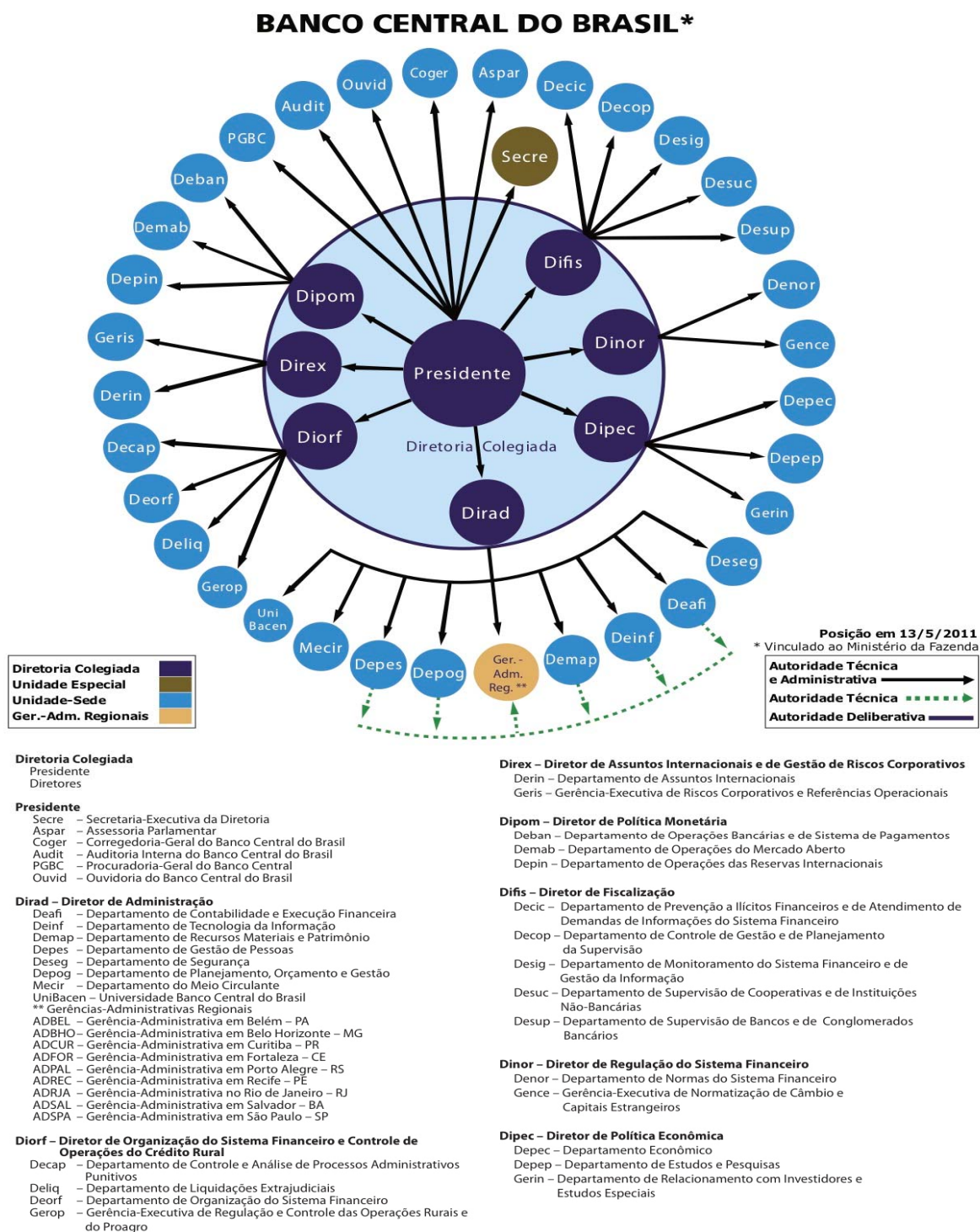
As principais funções do Banco Central do Brasil, assim como a dos outros Bancos Centrais, são o monopólio das emissões do papel-moeda, o controle quantitativo da liquidez, e o encargo de prestador de última instância. Tudo a fim de garantir o clima de estabilidade

¹¹BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Banco Central do Brasil: fique por dentro / Banco Central do Brasil*. 4 ed. Brasília : BCB, 2008. p. 12. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em 02 set 2010.

¹²WALD, Arnaldo (Org.). In: *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Ano 8, n. 30, out/dez 2005.

monetária interna e externa¹³.

A estrutura do Banco Central do Brasil configura-se da seguinte maneira¹⁴:



¹³ Banco Central do Brasil. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em 14 jun 2011.

¹⁴ Ibidem.

As diretorias que compõem o Banco Central compreendem em sua competência a organização e regulação do Sistema Financeiro Nacional, o controle das operações de crédito rural, o tratamento de assuntos internacionais e de gestão de riscos corporativos, a fiscalização da atuação das instituições financeiras e a regulação a política monetária e a econômica.

Conquanto vastas as funções do Banco Central, tem-se que, para efeito do presente trabalho, cabe destacar o seu desempenho no campo fiscalizatório, mais especificamente no que concerne ao DESUC, o Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições Não-Bancárias, relacionado à Diretoria de Fiscalização (DIFIS).

Segundo a Lei nº 4.595/64, os poderes fiscalizatórios do Banco Central, indicadas no art. 10, compreendem:

- i. fiscalizar as instituições financeiras e aplicar penalidades;
- ii. conceder autorização de instalação e funcionamento às instituições financeiras;
- iii. estabelecer condições para a posse e para o exercício de cargos de gestão ou exercício de funções em órgãos consultivos, fiscais e semelhantes das instituições;
- iv. regular a execução dos serviços de compensação de cheques e de outros papéis;
- v. exercer permanente vigilância nos mercados financeiros e de capitais e sobre empresas que, direta ou indiretamente, interfiram nesses mercados;
- vi. aplicar penalidades dentro de uma gradação que vai da simples advertência até a cassação da autorização de funcionamento das instituições infratoras das normas;
- vii. efetuar o controle dos capitais estrangeiros.

Em decorrência do exercício de tais funções, o Banco Central controla de maneira ampla as atividades e as operações bancárias ao prestar informações, regular a entrada e saída do capital, bem como a presença de instituições estrangeiras. O mesmo ocorre quando cria artifícios para prevenir situações de crise, higienizando o mercado e sociedades desprovidas do bom funcionamento na administração de recursos¹⁵.

A manutenção da função de fiscalização objetiva evitar que a economia sofra com os danos causados pela má gestão, pela gestão fraudulenta e pelos impactos negativos das

¹⁵ ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário*. 13. Ed. Atual. Pelo Juiz Carlos Henrique Abrão. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. p. 77.

insolvências bancárias, sobretudo no que se refere ao que se convencionou denominar risco de crise sistêmica. Preocupa-se, assim, com o “controle da inflação e equilíbrio das contas externas do País, atraindo capital estrangeiro por meio dos investimentos produtivos e dos investimentos em portfólios”¹⁶.

Com relação ao Departamento de Supervisão de Cooperativas e Instituições Não-Bancárias, tem-se que é o responsável pela verificação e avaliação das entidades cooperativas com relação à adequação das políticas institucionais, às regras e às práticas de governança, à adequação dos sistemas de controles internos e dos planos de negócios e ao cumprimento as normas legais e regulamentares, além de fazer o balanço das situações apontadas nos relatórios de auditorias internas e externas e das situações de desequilíbrio patrimonial ou financeiro. Ele tem também a responsabilidade, ainda, de programar inspeções detalhando a sua programação¹⁷.

As principais faltas constatadas pelo Departamento de Supervisão de Cooperativas são a profissionalização insuficiente dos dirigentes, a apresentação de controles internos deficientes, a gestão insatisfatória dos riscos, a presença de um conselho fiscal pouco atuante, a delegação da diretoria a gerentes sem supervisão adequada, a capacidade insatisfatória de supervisão das centrais, a falta de transparência e de comunicação entre entidades do sistema e a falta de aderência aos Planos de Negócios apresentados ao Banco Central¹⁸.

Do ponto de vista prático, sempre que percebidas irregularidades nas inspeções diretas realizadas, é expedida carta de inspeção e termo de comparecimento para prestar esclarecimentos quanto às falhas apontadas, podendo ser aberto processo administrativo punitivo. Nesse momento, é feita a comunicação ao Ministério Público Federal e à Receita Federal e, em último caso, é oferecida proposta de cancelamento da autorização para funcionar ou liquidação extrajudicial¹⁹.

Isso demonstra como o Banco Central exerce controle sobre as instituições financeiras, mais especificamente sobre as entidades cooperativas de crédito, de modo a garantir o cumprimento das suas finalidades principais.

¹⁶ MARQUES, Newton Ferreira da Silva. Quatro Décadas de Atuação do Banco Central do Brasil na Fiscalização e Supervisão Bancária. WALD, Arnaldo (Org.). In: *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Ano 8, n. 30, out/dez 2005. p. 279.

¹⁷ SOUZA, João Batista Loredó de, AVELINO, Rômulo Drumond. *Supervisão Cooperativa: Programação e Inspeções Diretas Periódicas*. In: SEMINÁRIO DE SUPERVISÃO COOPERATIVA NO AMBIENTE DE BASILÉIA II, 1, 2009, Brasília. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em 22 mai 2011.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Idem.

1.3 CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL: VINCULAÇÃO AO MINISTÉRIO DA FAZENDA, HISTÓRICO E ATRIBUIÇÕES

No contexto do exercício da supervisão bancária insta destacar o papel do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, criado pelo Decreto nº 91.152, de 15 de março de 1985, vinculando-o ao Ministério da Fazenda, com a finalidade de julgar, em segunda e última instância, os recursos interpostos das decisões do Banco Central do Brasil relativas à aplicação de penalidades administrativas de multa, suspensão de exercício de cargo e de inabilitação temporária ou permanente para exercício de cargos de direção na administração ou gerência de instituições financeiras.

Antes da entrada em vigor do Decreto nº 91.152/85, pressupunha-se que o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional seria competente para julgar em grau de recurso todas as decisões proferidas pelo Banco Central do Brasil.

Contudo, de acordo com a legislação vigente, tem-se uma enumeração dos casos em que se apelará ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional para modificar a sanção conferida pelo Banco Central. Caberá recurso quando houver descumprimento das normas legais e regulamentares pelas instituições financeiras que gerarem indisciplina ou afetarem a normalidade do mercado financeiro e de capitais, ou ainda, quando a instituição financeira deixar de informar o montante exato das operações realizadas.

Da mesma forma, haverá a possibilidade de se recorrer ao Conselho, quando ocorrer a transgressão do disposto pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que aborda o tratamento dirigido às sociedades de crédito imobiliário, bem como do determinado pela Lei nº 5.025, de 10 de junho de 1966, que trata do intercâmbio comercial com o exterior, pelo Decreto-lei nº 1.248, de 29 de novembro de 1972, que regula o tratamento tributário dado ao comércio exterior e pela Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que trata da Comissão de Valores Mobiliários²⁰.

Cabe, também, ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional o julgamento de decisões concernentes a penalidades aplicadas pelo Banco Central do Brasil por infrações à legislação cambial, de capitais estrangeiros e de crédito rural e industrial, à legislação de consórcios, à adoção de medidas cautelares na instauração de processo

²⁰ BRASIL. Decreto nº 1.935, de 20 de junho de 1996. Art. 3º, I, com redação dada pelo Decreto nº 7.277, de 26 de agosto de 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 2 out 2011.

administrativo contra instituição financeira, seus administradores, membros de seus conselhos, empresa de auditoria contábil ou auditor contábil independente, à desclassificação e à descaracterização de operações de crédito rural e industrial, a impedimentos referentes ao Programa de Garantia de Atividade Agropecuária – PROAGRO e, finalmente, à retificação de informações, aplicação de multas e custos financeiros associados a recolhimento compulsório, encaixe obrigatório e direcionamento obrigatório de recursos²¹.

É importante frisar que os processos julgados pelo Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional são um exemplo da aplicação pelo Estado do processo administrativo sancionador. Aqui, entende-se por processo administrativo:

o próprio processo no âmbito do Executivo, definido como um conjunto sistemático de atos dos órgãos públicos que regulam as relações jurídicas da Administração consigo mesma, com outras entidades estatais e com os administrados, pessoas naturais e jurídicas.²²

Nesse contexto, é considerada sanção administrativa qualquer mal infligido pela Administração ao administrado, com finalidade puramente repressiva, em decorrência de conduta ilegal apurada no processo administrativo²³.

Em observância a Constituição Federal de 1988, são utilizados nesse tipo de processo os mesmos princípios que norteiam o processo penal brasileiro. Daí entende-se que o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional não pode deixar de aplicar, no decurso dos processos administrativos que lá tramitam, o princípio constitucional do devido processo legal, que envolve a ampla defesa e o contraditório.

É possível também que a causa seja patrocinada por um advogado constituído para tanto, já que a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, indicou em seu art. 3º que é direito do administrado perante a Administração fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei. No caso dos processos administrativos que correm no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, não há tal imposição legal.

De se notar que diante da faculdade de apresentação de advogado, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a sua falta não gera nulidade processual, editando a Súmula Vinculante

²¹ BRASIL. Decreto nº 1.935, de 20 de junho de 1996. Art. 3º, II, com redação dada pelo Decreto nº 7.277, de 26 de agosto de 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 2 out 2011.

²² COSTA, Nelson Nery. Processo Administrativo e Suas Espécies. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997. p. 6

²³ CUEVA, Ricardo Villas Boas. Aplicação do Direito Administrativo Sancionador nos Julgados do CRSFN. WALD, Arnaldo (Org.). In: *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Ano 8, n. 30, p. 279, p.327, out/dez 2005.

nº 5, cujo enunciado dita que “a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”.

Doutrinariamente, permanece a divergência quanto à obrigatoriedade ou faculdade da representação por advogado daquele que responde a processo administrativo sancionador. Para alguns, é possível que qualquer pessoa apresente defesa ou interponha recurso a uma ação do Banco Central do Brasil, como no caso das pessoas jurídicas que se fazem representar pelo seu administrador ou representante legal.

Para outros, é mais prudente que a defesa seja técnica, em virtude da gravidade das sanções passíveis de serem aplicadas, inclusive considerando a responsabilidade da Administração em indicar defensor dativo no caso de ausência de advogado ou de revelia.

Ocorre que, no entendimento de Silvanio Covas, quando a defesa for realizada por procurador diverso do advogado, ela terá caráter apenas de autodefesa, não podendo ser entendida por defesa técnica, que somente será feita por advogado devidamente constituído. Poderá ser convocado assistente técnico da defesa com a função de auxiliar na produção de provas, mas ele jamais poderá ser tido como defensor. Tem-se que:

A presença de advogado constituído ou defensor dativo consubstancia-se em expressão do princípio constitucional da ampla defesa e, consequentemente, do devido processo legal. Aliás, o advogado é instrumento para a efetivação da justiça, pois, como preceitua o art. 133 da Constituição Federal, ele é indispensável à administração da justiça.²⁴

Outra questão relevante a ser tratada na esfera do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional refere-se a possibilidade de aplicação da *reformatio in pejus* em suas decisões quando for interposto Recurso Voluntário ao Conselho, uma vez que o enunciado do parágrafo único do art. 64 da Lei nº 9. 784, de 29 de janeiro de 1999²⁵, autoriza o emprego de situação mais gravosa ao recorrente quando da análise de recurso em processo administrativo sancionador.

Entende-se que, também em razão da gravidade das sanções aplicáveis e pela obrigatoriedade de aplicação dos direitos fundamentais constitucionais, a *reformatio in pejus*

²⁴ COVAS, Silvanio. A obrigatoriedade de constituir-se advogado no processo administrativo – uma discussão no conselho de recursos do sistema financeiro nacional. WALD, Arnaldo (Org.). In: *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Ano 8, n. 30, p. 354, out/dez 2005.

²⁵ Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência. Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

somente será aplicada aos processos administrativos que não estejam sujeitos a sanção ou medida gravosa ao patrimônio jurídico e moral do acusado²⁶.

Relativamente à composição, de acordo com o Regimento Interno²⁷, consubstanciado no Decreto 1.935, de 20 de junho de 1996, o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional será formado por dois representantes do Ministério da Fazenda, um representante do Banco Central do Brasil, um representante da Comissão de Valores Mobiliários, quatro representantes das entidades de classe dos mercados financeiro, de câmbio, de capitais estrangeiros e de crédito rural e industrial, por estar indicado em lista tríplice, por solicitação do Ministro de Estado da Fazenda.

Todos eles deverão ter reconhecida competência e ser possuidores de conhecimentos especializados em assuntos relativos ao mercado financeiro, de capitais, de câmbio, de capitais estrangeiros e de crédito rural e industrial, e de consórcios.

Foram trazidas pelo Regimento interno algumas inovações, como a presença de quatro julgadores do setor público e de quatro da iniciativa privada, que conferiu ao Conselho uma composição mais paritária. Planejou-se garantir independência decisória aos julgadores e, para isso, cada um assumirá um mandato de dois anos, renovável uma única vez. Essa limitação tende a evitar o apadrinhamento de membros do Conselho, de forma a garantir um julgamento justo e impessoal.²⁸

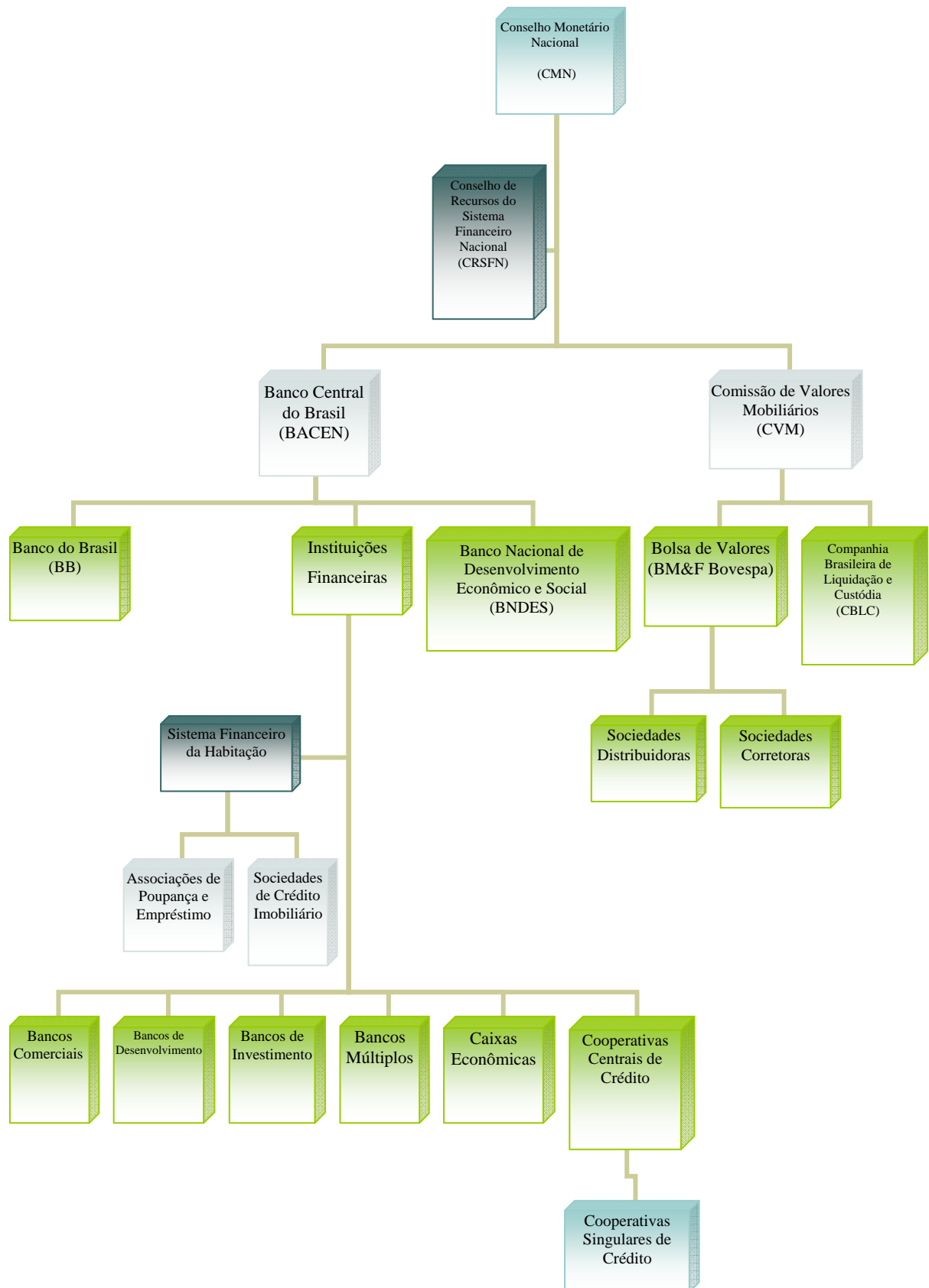
Por ser a última instância administrativa competente para julgar os processos referentes ao Sistema Financeiro Nacional, a decisão do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional encerra a atuação administrativa. Não se excluirá, contudo, a apreciação judicial, permitindo aos prejudicados, quando cabível, a cobrança dos prejuízos causados.

Vista de forma integrada, é a seguinte a configuração institucional dos órgãos mencionados:

²⁶ SANTOS, Marcel Mascarenhas dos. *Reformatio in pejus* em Processo Administrativo Sancionador: o caso do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional In: Revista da Procuradoria do Banco Central do Brasil. Brasília: BCB, 2009. vol. 3. n. 1. P. 119/140. jun/2009.

²⁷ BRASIL. Decreto 1.935, de 20 de junho de 1996. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 14.06.2011.

²⁸ MAGLIANO FILHO, Raymundo. Importância do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN) para o mercado de capitais. WALD, Arnaldo (Org.). In: *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Ano 8, n. 30, p. 323/326, out/dez 2005.



CAPÍTULO 2

ASPECTOS RELEVANTES DAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE CRÉDITO

Após breve explanação sobre os órgãos do Sistema Financeiro Nacional responsáveis pela regulação, fiscalização, supervisão das sociedades cooperativas de crédito, bem como pelo seu julgamento e de seus administradores no caso de infringência de normas, é importante compreender o que são entidades cooperativas.

O entendimento do espírito cooperativo leva a percepção da razão pela qual o ordenamento jurídico brasileiro trata de modo específico as sociedades cooperativas e o porquê de ser feita a distinção entre as cooperativas de crédito e os bancos, ambas instituições financeiras pertencentes ao Sistema Financeiro Nacional.

Visualizar as peculiaridades do cooperativismo permitirá, ainda, depreender o tratamento que se dá aos administradores das sociedades cooperativas de crédito nas decisões proferidas pelo Banco Central do Brasil e, no que importa ao presente estudo, pelo Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, em grau de recurso.

2.1 HISTÓRICO

O termo cooperativa designa uma associação autônoma de pessoas voluntariamente reunidas para satisfazer suas aspirações e necessidades econômicas, sociais e culturais comuns, por meio de uma empresa cuja propriedade é coletiva e onde o poder é exercido democraticamente²⁹.

A expressão cooperativa é derivada do latim *cooperativus*, de *cooperari* (cooperar, colaborar, trabalhar com outros) e tem-se que juridicamente designa “a organização ou sociedade, constituída por várias pessoas, visando melhorar as condições econômicas de seus associados”,³⁰.

Em razão de a sociedade cooperativa possuir particularidades a ela inerentes, dividida em diversos tipos e categorias, tanto a doutrina quanto a legislação vigente destacam seus aspectos jurídicos e econômicos peculiares.

²⁹ INTERNACIONAL. Organização Internacional do Trabalho. Recomendação 193, Recomendação concernente à promoção das cooperativas, adotada pela Conferência na sua 90ª Sessão, Genebra, 20 de junho de 2002.

³⁰ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

As sociedades cooperativas possuem caráter pessoal e não se confundem com as sociedades de capital. Essa distinção se dá em razão da circunstância especialíssima, do ponto de vista da estrutura capitalista, de que no cooperativismo, o lucro não é o objetivo primeiro e fundamental, ou seja, tem-se presente que estas sociedades são criadas para prestar serviços aos associados de acordo com princípios jurídicos próprios, mantendo seus traços distintivos intactos³¹.

As cooperativas são, portanto, sociedades de pessoas que tem por escopo a obtenção de proteção, mediante a facilitação de aquisição de bens, serviços e outras atividades ou serviços em relação a seus associados. Significa dizer que os associados das cooperativas são ao mesmo tempo donos e clientes dos serviços. E não apenas isso, há nesse tipo societário o importante valor comunitário³².

A doutrina discorre amplamente sobre o momento e a forma que se deu o nascimento do cooperativismo.

Há quem consigne, como é o caso da Ministra Nancy Andrighi, que as noções cooperativistas como ideal de vida já foram retratadas até mesmo em textos bíblicos, uma vez que Jesus Cristo, seus apóstolos e seus seguidores pregavam o bem comum acima de qualquer outro valor³³.

Para outros, o cooperativismo pode ser encontrado na Antiguidade, pois os babilônicos já praticavam o arrendamento de terras para a exploração comum e os gregos e romanos criaram sociedades de auxílio mútuo para enterros e seguros. Na era medieval, considera-se que os monastérios e as corporações eram formas embrionárias de cooperativas³⁴.

O surgimento do cooperativismo se deu com a antiga necessidade humana de solucionar problemas comuns e, apesar de ter sempre existido, apenas a partir do século

³¹ BECHO, Renato Lopes. *Tributação das Cooperativas*. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 1999, p. 80.

³² Segundo Marco Aurélio Bellato Kaluf, em A Responsabilidade do Associado Perante a Cooperativa de Crédito, capítulo da obra coletiva *Aspectos Jurídicos das Cooperativas de Crédito*, “A *affectio societatis* cooperativa é singular perante outras instituições societárias, pois além das características mencionadas, clientela e propriedade, que ocorrem simultaneamente, insere-se no contexto de uma comunidade, que interage por meio da ajuda mútua e da solidariedade, sendo instrumentalizada no bojo de uma gestão acessível a todos os integrantes do quadro social, e, mais ainda, dentro do contexto de um exercício de atividade econômica. Portanto, não se fala apenas de uma sociedade ou empresa, mas sim de uma comunidade, avivada a partir do estado de cooperação dos indivíduos que a compõem. (p. 219)

³³ ANDRIGHI, Fátima Nancy. *Autonomia do direito cooperativo*. In: KRUEGER, Guilherme (Coord.). *Cooperativismo e o novo código civil*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 49.

³⁴ REIS JÚNIOR, Nilson. *Aspectos Societários das Cooperativas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 25.

dezoito foram criadas fórmulas que permitiram a criação de estruturas que viabilizassem a concretização da ideia de ajuda mútua³⁵.

Os ensinamentos cooperativistas iniciaram-se como uma “doutrina de reforma social dentro do capitalismo, na Inglaterra e Alemanha³⁶”, a fim de que seus membros se ajudassem mutuamente para superarem o capitalismo originado com a Revolução Industrial.

O cooperativismo, da forma como é concebido nos dias atuais, surgiu na Inglaterra, mais precisamente em Rochdale, no ano de 1844, quando 28 (vinte e oito) tecelões formaram uma cooperativa de consumo³⁷.

Apesar da dificuldade econômica inicial, da pouca escolaridade dos associados e da oposição da Igreja, bem como da imprensa à criação de uma sociedade cooperativa, ela teve rápido crescimento, perfazendo a soma de 180 (cento e oitenta) libras esterlinas de capital e 80 (oitenta) associados em um ano. Dez anos mais tarde, a Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale atingiu o número de 5.300 (cinco mil e trezentos) associados³⁸.

A fim de que a cooperativa lograsse êxito foi constituída com base em sete princípios³⁹, com normas claras e definidas que deveriam sempre ser lembradas caso fossem feitas modificações futuras na estrutura da sociedade. Eram eles adesão livre, controle democrático, devolução do excedente, juros limitados ao capital, neutralidade política, religiosa ou racial, vendas à vista, fomento ao ensino em todos os graus⁴⁰.

Na França, na Alemanha e na Itália, no mesmo momento histórico, também surgiram movimentos cooperativistas de suma importância.

De acordo com Rafael Carbonell de Masy, na obra *Estrategias de Desarrollo Rural en los Pueblos Guaraníes* (1609-1767), considera-se que, no Brasil, a redução jesuítica *Encarnación de Itapúa*, formada para trabalho, moradia e educação dos que lá viviam, bem como para defender a comunidade contra ataques externos, já possuía características

³⁵ BECHO, Renato Lopes. *Tributação das Cooperativas*. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 1999, p. 75.

³⁶ TEIXEIRA JÚNIOR, Amílcar Barca e CIOTTI, Livio Rodrigues. *Participação de cooperativas em Procedimentos Licitatórios*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 107.

³⁷ Ibidem. p. 107 a 119.

³⁸ THENÓRIO FILHO, Luiz Dias. *Pelos Caminhos do Cooperativismo: com destino ao crédito mútuo*. São Paulo: Central das Cooperativas de Crédito do Estado de São Paulo, 1999. p.43

³⁹ Apesar de terem sido denominados princípios, eles são tidos como normas reguladoras daquela sociedade e não como princípios do movimento cooperativista em si.

Ibidem. p.44/45

⁴⁰ Idem. p.44

cooperativistas. Até mesmo os quilombos são tidos como espécies de cooperativas, em razão da sua forma de organização⁴¹.

Os reflexos do movimento cooperativista nascido na Europa irradiaram no Brasil apenas em 1889, quando a primeira sociedade cooperativa, dos Funcionários Públicos de Ouro Preto-MG, iniciou o seu funcionamento formal⁴².

Em 1892, a Inglaterra e a França criaram a Aliança Cooperativa Internacional, uma associação não religiosa e não governamental, independente, considerada a mais antiga Organização Não Governamental (ONG) do mundo⁴³.

Anos mais tarde, com o intuito de informar e propagar o cooperativismo, em 1934, se consolidou como uma federação internacional de organizações cooperativas, com a participação de 39 (trinta e nove) países, que tinham por base o intercâmbio e a colaboração entre as cooperativas, além de fomentar o movimento.

No ano de 1937, tal Aliança definiu 3 (três) princípios recomendáveis e 4 (quatro) princípios indispensáveis à formação de uma sociedade cooperativa⁴⁴.

Devido à evolução normativa ocorrida no âmbito do estudo cooperativo, chegou-se aos 7 (sete) princípios adotados pela Aliança Cooperativa Internacional, quais sejam (1º) a associação voluntária e aberta, (2º) o controle democrático pelos membros, (3º) a participação econômica dos membros, (4º) a autonomia e a independência, (5º) a educação, o treinamento e a informação, (6º) a cooperação entre cooperativas e, por fim, (7º) a preocupação com a comunidade⁴⁵.

A elaboração dos princípios pela Aliança Cooperativa Internacional tem o intuito de indicar as recomendações básicas sobre como desenvolver as práticas cooperativas, tanto pelas organizações membros como pelas potenciais organizações⁴⁶.

⁴¹ Apud TEIXEIRA JÚNIOR, Amílcar Barca e CIOTTI, Livio Rodrigues. *Participação de Cooperativas em Procedimentos Licitatórios*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 107 a 119.

⁴² Ibidem. p. 107 a 119.

⁴³ THENÓRIO FILHO, Luiz Dias. *Pelos Caminhos do Cooperativismo: com destino ao crédito mútuo*. São Paulo: Central das Cooperativas de Crédito do Estado de São Paulo, 1999. p.210

⁴⁴ REIS JÚNIOR, Nilson. *Aspectos Societários das Cooperativas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 30.

⁴⁵ ALIANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL. *Statement on the Co-operative Identity*. Disponível em: www.ica.coop/coop/principles. Acesso em 2 out 2011.

⁴⁶ BOOK, Sven Ake. *Valores Cooperativos num Mundo de Mudança*. Lisboa: Editor INSCOOP – Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, 1993. p. 224

A Declaração sobre a Identidade Cooperativa, editada pela ACI, decreta que todas as cooperativas devem ter como base os valores da autoajuda, auto-responsabilidade, democracia, igualdade, equidade e solidariedade, além de seus membros acreditarem nos valores éticos da honestidade, transparência, responsabilidade social e preocupação pelos outros, tudo em respeito à tradição deixada pelos fundadores.

Nos países onde o cooperativismo teve grande aceitação pela população, ele é visto “como uma empresa (e não simples associação de pessoas) que, administrada democraticamente por seus membros, com base em princípios rígidos, atende tanto às necessidades destes, como influi positivamente na comunidade onde atua”. Observe-se que neles o cooperativismo não é tido apenas como uma atividade empresarial, mas também como uma opção para tornar o mundo melhor⁴⁷.

Atualmente, as cooperativas atuam em 13 (treze) ramos da economia brasileira, aprovados pelo Conselho Diretor da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), sendo que dessas, as mais numerosas são as agropecuárias, as de trabalho e as de crédito.

A cooperativa do ramo agropecuário iniciou seu trabalho no Brasil em 1907, com o objetivo de eliminar intermediários na produção agrícola. Formado por cooperativas de produtores rurais e de pesca, atualmente é o ramo mais conhecido e forte do cooperativismo brasileiro, pois auxiliam no abastecimento do mercado interno e participam das exportações de forma substancial⁴⁸.

As cooperativas de trabalho tiveram sua origem como reação à Revolução Industrial e como uma alternativa ao desemprego, tendo em vista a participação democrática e a equidade na distribuição dos rendimentos deste ramo societário.

Ressalte-se que as cooperativas de trabalho são uma forma de mão-de-obra intensiva, que fazem parcerias com empresas em geral, aumentando a competitividade e a dinamização das atividades produtivas no Brasil⁴⁹.

⁴⁷ OLIVEIRA, Alexandre Miranda. *A evolução do cooperativismo de crédito no Brasil e na Europa: algumas considerações para o seu fortalecimento*. LEITE, Jacqueline Rosadine de Freitas, SENRA, Ricardo Belízio de Faria (coord). In: *Aspectos Jurídicos das Cooperativas de Crédito*. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2005. p. 25 e 26.

⁴⁸ ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (OCESP). Disponível em: www.portaldocooperativismo.org.br. Acesso em 10 jun 2011.

⁴⁹ KRUEGER, Guilherme. *Cooperativas de trabalho na terceirização*. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2003. p. 30

As cooperativas de crédito, das quais trata o presente estudo, originaram-se na Alemanha de 1850, a fim de auxiliar os cooperados da área rural, abrindo suas portas, posteriormente, aos cooperados da área urbana.

É uma sociedade equivalente às instituições financeiras, mas atua como uma alternativa à instituição convencional, uma vez que os empréstimos aos cooperados, comumente, tem juros menores e prazos mais longos para quitação.

Diferem das instituições usuais por não visarem o lucro, mas sim o auxílio aos seus cooperados para que obtenham crédito. As cooperativas de crédito têm o fim de reunir poupanças dentre os associados para disponibilizar caixa que atenda às necessidades deles. Não há, atualmente, diferença entre as cooperativas de crédito rural e urbano⁵⁰.

A primeira cooperativa de crédito brasileira foi inaugurada no dia 28 de dezembro de 1902 por iniciativa do padre suíço Theodor Amstad, na localidade de Linha Imperial, município gaúcho de Nova Petrópolis. Os benefícios gerados à comunidade e aos membros incentivaram a criação de outras cooperativas de crédito, majoritariamente, nas regiões Sul e Sudeste do país⁵¹.

Desde o primeiro momento de sua absorção na economia brasileira, as cooperativas tiveram expressiva expansão, sendo de notar que, de acordo com as estatísticas mais recentes, tem-se que em dezembro de 2010 existiam 1.020 cooperativas ligadas aos sistemas Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil (SICOOB), Sistema de Crédito Cooperativo (SICREDI), UNICRED, Cooperativa Central de Crédito Urbano (CECRED) e Confederação das Cooperativas Centrais de Crédito Rural com Interação Solidária (CONFESOL), responsáveis por aproximadamente 60% do total dos ativos administrados por Cooperativas de Crédito no Brasil⁵².

De acordo com dados fornecidos pelo Banco Central do Brasil, há 1.370 Cooperativas de Crédito em operação no país, que atendem a 5,1 milhões de associados e geram 51.178 empregos diretos⁵³ e cujos ativos totais contabilizam a soma de R\$ 92 bilhões, representando

⁵⁰ MENEZES, Antônio. *Nos rumos da Cooperativa e do Cooperativismo*. Brasília: Confedbrás, 2005, p. 112 a 123.

⁵¹ PAGNAUSSATT, Alcenor. *Guia do Cooperativismo de Crédito – Organização, Governança e Políticas Corporativas*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2004. p. 22

⁵² Portal do Cooperativismo de Crédito. Dados consolidados dos principais sistemas de cooperativismo de crédito. Disponível em: www.cooperativismodecredito.com.br. Acesso em 2 out 2011.

⁵³ ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). OCB SESCOOP. Disponível em: www.ocb.org.br. Acesso em 15 ago 2011.

uma participação de mercado de 2,1% no total de ativos do mercado financeiro brasileiro e dando às cooperativas de crédito a 9ª posição no ranking das maiores instituições financeiras do país. Para se ter uma ideia da sua participação, observa-se que ao final do exercício de 2010, as operações de crédito totais atingiram R\$ 38,6 bilhões, representando 2,35% do total do Sistema Financeiro Nacional⁵⁴.

Apesar de demonstrarem o avanço do cooperativismo de crédito do país, os dados revelam que o setor ora em estudo ainda possui pouca representatividade no Brasil, se compararmos a sua atuação aos países europeus.

Para reverter essa situação, o presidente do Banco Central do Brasil, Alexandre Tombini, afirma que é necessário instalar postos de atendimento cooperativo ou constituir cooperativas em regiões menos assistidas, alargando a ocupação territorial do sistema, de forma a aumentar o número de associados. É preciso, ainda, adequar a oferta de produtos e serviços financeiros às necessidades dos associados, principalmente pessoas jurídicas, bem como reforçar a competitividade das instituições em regiões em que há maior presença física de cooperativas de crédito⁵⁵.

Nesse sentido, no primeiro trimestre de 2011, foi registrada a abertura de mais de 160 (cento e sessenta) pontos de atendimento de cooperativas de crédito, uma média de 27 (vinte e sete) pontos por mês, resultado maior do que o obtido nos últimos dois anos⁵⁶.

Em entrevista concedida à Revista Sicoob, Alexandre Tombini⁵⁷, ressalta a razão pela qual o Banco Central do Brasil tem buscado apoiar as cooperativas de crédito. Para ele:

A importância do cooperativismo de crédito para o país concentra-se nos objetivos de prover e ampliar a oferta de serviços financeiros, fomentando assim a promoção da inclusão financeira e do desenvolvimento regional. Consequentemente, contribui também para a melhoria da qualidade e redução dos custos da atividade de intermediação financeira. Na medida em que promove a aplicação local dos recursos, a cooperativa contribui para o crescimento regional sustentável, a partir da formação de poupança e de financiamento de iniciativas empreendedoras que geram emprego e distribuição de renda.

Assim, a inclusão financeira promovida pelo cooperativismo de crédito, considerando

⁵⁴ Portal do Cooperativismo de Crédito. Dados consolidados dos principais sistemas de cooperativismo de crédito. Disponível em: www.cooperativismodecredito.com.br. Acesso em 12 jun 2011.

⁵⁵ TOMBINI, Alexandre. *O novo lado da moeda*. Revista Sicoob. Ano 2. Nº 6. Abr/Mai/Jun 2011.

⁵⁶ ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). OCB SESCOOP. Disponível em: www.ocb.org.br. Acesso em 15 ago 2011.

⁵⁷ TOMBINI, Alexandre. *op. cit.*

o seu histórico e relevância, pode colaborar para a redução da pobreza, promovendo o crescimento econômico e o aumento da qualidade de vida da população, uma vez que tem a capacidade de atender às demandas por serviços financeiros adequados⁵⁸.

2.2 AS COOPERATIVAS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

2.2.1 *As cooperativas na Constituição Federal*

O poder legislativo brasileiro foi sensível ao histórico das cooperativas, tratando-as de maneira distinta em face das outras sociedades. A proteção ao cooperativismo se deu em diversas esferas normativas brasileiras, podendo encontrar menção a esse tipo de sociedade na Constituição Federal, em Leis Federais e em atos normativos do Conselho Monetário Nacional.

A legislação cooperativista brasileira pode ser classificada em cinco períodos para melhor compreensão do processo de evolução das sociedades ora em estudo com relação à sua normatização⁵⁹.

O período de implantação iniciou-se com o Decreto nº 1.637, de 5 de janeiro, conhecido como a Lei Orgânica de 1907, segundo o qual as cooperativas deveriam ser instituídas sob a forma de sociedades comerciais, por não ter lhes sido atribuída forma própria, mas recebiam ampla liberdade de constituição e funcionamento. Para operar validamente bastava que depositassem em duplicata seus atos constitutivos na Junta Comercial e atualizassem semestralmente a lista dos sócios e eventuais modificações estatutárias, sem que se subordinassem, assim, a qualquer órgão estatal⁶⁰. Quanto ao crédito, admitia-se que as cooperativas recebessem dinheiro a juros, tanto dos sócios quanto de pessoas estranhas à sociedade⁶¹.

No ínterim entre essa fase e a seguinte, a fiscalização, o controle, o registro e a estatística passaram a ser responsabilidade do Serviço de Economia Rural⁶² do Ministério da

⁵⁸ Portal do Cooperativismo de Crédito. Dados consolidados dos principais sistemas de cooperativismo de crédito. Disponível em: www.cooperativismodecredito.com.br. Acesso em 12 jun 2011.

⁵⁹ BULGARELLI, Waldirio. *As sociedades cooperativas e a sua disciplina jurídica* – 2. Ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Editora Renocar, 2000. p. 64.

⁶⁰ Ibidem. p. 64.

⁶¹ PINHEIRO, Marcos Antonio Henriques. *Cooperativas de crédito : história da evolução normativa no Brasil* – 6 ed. – Brasília : BCB, 2008. p. 28.

⁶² BULGARELLI, Waldirio. *op. cit.* p. 64.

Agricultura, mais especificamente da Divisão de Cooperativismo e Organização Rural, por determinação da Lei nº 4.984, de 31 de dezembro de 1925⁶³.

Durante a consolidação parcial, que durou da vigência do Decreto nº 22.239, de 19 de dezembro de 1932, até a promulgação do Decreto-lei nº 59, de 21 de novembro de 1966, foi mantida a liberdade de constituição e funcionamento e, alguns estados, notadamente os da região sul do país, criaram inúmeros incentivos fiscais para o fomento e assistência do movimento cooperativista. Constou no Decreto nº 22.239/32 a primeira menção aos princípios doutrinários e as cooperativas receberam estrutura compatível à sua natureza.

A primeira menção constitucional ao cooperativismo aconteceu em 1937, quando se estabeleceu como competência privativa da União o poder de legislar sobre as cooperativas. No entanto, em seu art. 18, permitiu que os Estados legislassem acerca do crédito agrícola, incluindo aí as cooperativas entre agricultores. A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, excluiu completamente qualquer menção ao cooperativismo.

O período do centralismo estatal, durante o qual vigorou o Decreto-lei nº 59/66, cancelou os incentivos tributários que as cooperativas haviam recebido no momento histórico anterior e apresentou grande retrocesso, especialmente para o ramo do cooperativismo em estudo.

As Resoluções 11, 15 e 27 do Banco Central, todas produzidas no início do período autoritário, proibiram operações de crédito com terceiros, determinaram a extinção das seções de crédito das cooperativas mistas⁶⁴, impediram que as cooperativas utilizassem os recursos dos associados e as subordinaram inteiramente ao poder estatal, instituindo a necessidade de autorização previa para funcionamento, limitando a área de ação aos municípios, com a exceção das cooperativas regionais e centrais. Por outro lado, pela primeira vez, tratou-se da questão operacional das cooperativas e do ato cooperativo, ainda que de maneira inacabada.

⁶³ PINHEIRO, Marcos Antonio Henriques. *Cooperativas de crédito : história da evolução normativa no Brasil* – 6 ed. – Brasília : BCB, 2008. p. 28.

⁶⁴ As cooperativas podem ser classificadas conforme o seu objeto ou pela natureza das atividades desenvolvidas por elas ou por seus associados, sendo mistas as cooperativas que apresentarem mais de uma natureza (objeto) de atividades. Atualmente, não mais são concedidas autorizações para o funcionamento de seções de crédito de cooperativas mistas (Res. no 3.106/2003, art. 2o), não havendo nenhuma cooperativa mista com seção de crédito em funcionamento no Brasil.
Ibidem p. 24

No momento de renovação das estruturas, pretendeu-se a reforma da legislação cooperativista e, para isso, foi promulgada a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que receberá atenção específica em tópico posterior.

No momento, é importante perceber que o legislativo cedeu às pretensões das lideranças cooperativas, possibilitando as operações com terceiros, conceituando a cobertura das despesas operacionais das cooperativas de maneira a não sujeitá-las ao Imposto de Renda, permitindo a fixação da área de atuação a critério do estatuto e a participação de cooperativas em outros tipos societários, bem como restabelecendo as atividades creditórias em cooperativas mistas e permitindo às centrais a manutenção de associados individuais. Não se atendeu, contudo, ao pedido de eliminação da autorização prévia para funcionamento.

Por fim, no período de liberalização, o cooperativismo voltou a ser tratado no texto constitucional mais de 50 (cinquenta) anos após a sua primeira aparição. Com a Constituição Federal de 1988, o Estado se comprometeu a apoiar o cooperativismo e as cooperativas passaram a ter ampla liberdade. Nessa ocasião, tratou-se do adequado tratamento tributário em relação ao ato cooperativo⁶⁵ e protegeu as cooperativas de garimpeiros⁶⁶, diminuindo o controle estatal.

De acordo com o art. 5º, inciso XVIII, da Constituição Federal, a criação de cooperativas independe de autorização, vedando a interferência estatal no seu funcionamento. Com o fim da tutela estatal, a disposição da Lei nº 5.764/71 que condicionava o funcionamento das sociedades cooperativas à prévia aprovação do Governo foi derogada, tendo sido mantida a necessidade de prévia aprovação do Governo para atuação das cooperativas de crédito⁶⁷.

⁶⁵ O art. 146 da Constituição Federal incumbiu a lei complementar de estabelecer normas em matéria de legislação tributária, especialmente sobre o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas. O grande avanço desse dispositivo está no fato de ter a Carta Magna brasileira consagrado o ato cooperativo e a obrigação conferida ao legislativo de definir o adequado tratamento cooperativo em lei complementar.

PERIUS, Vergílio Frederico. *Cooperativismo e Lei*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2001. p. 29

⁶⁶ O § 4º do art. 174 da Constituição priorizou as cooperativas na autorização ou concessão para pesquisa e lavra das recursos e jazidas de minerais garimpáveis, de maneira a reconhecer o cooperativismo como a forma que mais protege os interesses dos garimpeiros.

⁶⁷ PINHEIRO, Marcos Antonio Henriques. *Cooperativas de crédito : história da evolução normativa no Brasil* – 6 ed. – Brasília : BCB, 2008. p. 56

O art. 174, § 2º, da Lei Maior afirmou o comprometimento do Estado em apoiar o cooperativismo e outras formas de associativismo, restringindo a ele apenas o seu incentivo, uma vez que qualquer outra forma de interferência foi absolutamente vedada⁶⁸.

O art. 187 declara que o planejamento e execução da política agrícola deverá levar em conta o cooperativismo e o § 1º do art. 199 prioriza as instituições privadas sem fins lucrativos, abrangendo nesse *hall* as cooperativas, na participação de forma complementar ao sistema único de saúde, mediante contrato de direito público ou de convênio.

Já o art. 192 da Magna Carta preceitua que:

O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, **abrangendo as cooperativas de crédito**, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.
(negritou-se)

Não resta dúvida, pois, em relação ao reconhecimento constitucional da importância do cooperativismo de crédito para o desenvolvimento da economia e da sociedade brasileira, tampouco se questiona a participação das cooperativas de crédito no Sistema Financeiro Nacional.

2.2.2 As cooperativas na Legislação Federal

As cooperativas, de maneira geral, foram amparadas pela Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, editada com a finalidade de definir a Política Nacional de Cooperativismo, o que foi feito logo em seu primeiro artigo⁶⁹, bem como instituir o regime jurídico das sociedades cooperativas.

A sociedade cooperativa é definida pelo artigo 4º da Lei nº 5.764/71, como uma sociedade de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas à falência, constituídas para prestar serviços aos seus associados, distinguindo-se das demais sociedades por uma série de características, quais sejam:

- i. adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade

⁶⁸ PERIUS, Vergílio Frederico. *Cooperativismo e Lei*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2001. p. 28.

⁶⁹ Art. 1º Compreende-se como Política Nacional de Cooperativismo a atividade decorrente das iniciativas ligadas ao sistema cooperativo, originárias de setor público ou privado, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse público.

- técnica de prestação de serviços;
- ii. variabilidade do capital social representado por quotas-partes;
 - iii. limitação do número de quotas-partes do capital para cada associado, facultado, porém, o estabelecimento de critérios de proporcionalidade, se assim for mais adequado para o cumprimento dos objetivos sociais;
 - iv. inaccessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade;
 - v. singularidade de voto, podendo as cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, com exceção das que exerçam atividade de crédito, optar pelo critério da proporcionalidade;
 - vi. quorum para o funcionamento e deliberação da Assembléia Geral baseado no número de associados e não no capital;
 - vii. retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembleia Geral;
 - viii. indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social;
 - ix. neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social;
 - x. prestação de assistência aos associados, e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa;
 - xi. área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços.

Deve-se notar que as características apontadas se atrelam perfeitamente ao ideal cooperativista discutido em tópico anterior. No entanto, a redação dada ao inciso VII permitiu dupla interpretação, dando a entender que a Assembleia Geral teria poderes para revogar a obrigatoriedade de retorno das sobras líquidas⁷⁰.

O intuito do inciso VII, do art. 4º da Lei nº 5.764/71, foi apenas permitir que ao invés de dividir as sobras líquidas entre os associados, como é o habitual, seja dado destino

⁷⁰ BULGARELLI, Waldirio. *As sociedades cooperativas e a sua disciplina jurídica*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2000. p. 81

diferente a estas sobras, como por exemplo, sejam enviadas a algum fundo específico ou destinada ao capital, desde que haja deliberação da Assembleia Geral.

O que acontece na realidade, é que a Assembleia Geral pode dar às sobras líquidas da cooperativa destino distinto daquele proposto pela Lei, desde seja em prol de toda a sociedade.

Apesar da importância da Lei de regência para o progresso do cooperativismo, o artigo que objetivou explicar o que é a sociedade cooperativa traz um grave equívoco na definição da sua natureza jurídica, visto que não é possível que ela seja de natureza civil e ao mesmo tempo tenha forma e natureza próprias.

Acerca do tema, Waldirio Bulgarelli, elucida que a razão pela qual o anteprojeto da Lei conferiu às cooperativas natureza jurídica própria foi indicar que tais sociedades possuem ramo próprio do direito, não se subordinando ao Direito Comercial ou ao Direito Civil⁷¹.

Mais especificamente ao tema em debate, a Lei Complementar 130, de 17 de abril de 2009, tratou apenas do Cooperativismo de Crédito, criando o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo.

Para a Lei Complementar 130, de 17 de abril de 2009, as sociedades cooperativas de crédito destinam-se, precipuamente, a prover, por meio da mutualidade, a prestação de serviços financeiros a seus associados, sendo-lhes assegurado o acesso aos instrumentos do mercado financeiro.

Em breve explanação, na hipótese das cooperativas de crédito, a mutualidade é verificada na ausência de lucro, no objetivo de prestação de serviços aos sócios e na divisão comum dos custos de administração⁷². De maneira geral, tem-se que a mutualidade:

Exprime o *regime de cooperação* adotado em certas espécies de sociedades, em que os próprios sócios são aqueles que se inscrevem para concorrer aos *benefícios* distribuídos pela sociedade. Nelas, assim, em princípio, não há

⁷¹ BULGARELLI, Waldirio. *As sociedades cooperativas e a sua disciplina jurídica*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2000. p. 80

⁷² Historicamente, a mutualidade é uma “doutrina fundada por Proudhon com base nas ideias de troca e reciprocidade. Todos gozam dos mesmos direitos, com obrigação de cumprir os mesmos deveres. Princípios aplicados ao comércio, aos transportes, associações de crédito, por meio de Banco de Trocas, o qual organizava a circulação sem numerário (emita-se um bônus de troca, não conversível em moeda). O Banco descontaria, sem juros, as letras de trocas apresentadas pelos membros. Os clientes aceitariam esses bônus comprometendo-se a recebê-los em pagamento de suas mercadorias e serviços.” FIGUEIREDO, Ronise de Magalhães. *Dicionário Prático de Cooperativismo*. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2000. p. 94/95.

capital: este se irá compondo pelas *reservas* constituídas pelos lucros da sociedade, que, não possuindo sócios, não os distribui. Para seus efeitos, a *mutualidade* assemelha-se à *cooperativa*, que se organiza com semelhante finalidade, apenas se distinguindo da *mutualidade* por ter um capital que nesta não existe.⁷³

A própria Lei de regência das sociedades cooperativas insere, na definição de ato cooperativo, o conceito de mutualidade, conforme se verifica da leitura do art. 79:

Art. 79. Denominam-se atos cooperativos os praticados entre as cooperativas e seus associados, entre estes e aquelas e pelas cooperativas entre si quando associados, para a consecução dos objetivos sociais.

Parágrafo único. O ato cooperativo não implica operação de mercado, nem contrato de compra e venda de produto ou mercadoria.

Nos dizeres do Presidente do Banco Central do Brasil, “a LC 130 fortaleceu o arcabouço legal do crédito cooperativo, contribuindo assim para o desenvolvimento do segmento”. Para ele:

A ampliação do mandato do Conselho Fiscal para 3 anos cumprirá o objetivo principal de dar maior experiência aos eleitos pela sua atuação por maior prazo e, em consequência, maior qualidade aos trabalhos do conselho.

Ainda com relação à governança, a faculdade de adoção de diretoria profissionalizada, composta por não associados, deu amparo à estrutura administrativa segmentada de que trata o artigo 18 da Resolução 3.859, com os benefícios que citei anteriormente.

Com relação às diretrizes para governança, o projeto conduzido pelo Banco Central propiciou a divulgação e assimilação de conceitos e princípios de governança, gerando iniciativas de eventos sobre o tema em todo o país. Nas regiões Norte e Nordeste foram realizados eventos de capacitação baseados em gestão e governança, voltados para dirigentes, gerentes e colaboradores de cooperativas de crédito. Tais princípios foram incorporados pela Lei Complementar 130 e pela Resolução 3.859.⁷⁴

Por fim, ainda concernente ao tratamento legislativo, o Código Civil, em seu artigo 982, parágrafo único, versou sobre sociedade cooperativa superficialmente, pois não chegou a defini-la, apenas classificou-a como sociedade simples.

2.2.3 As cooperativas nos atos normativos do Conselho Monetário Nacional

A Resolução nº 1.559, de 22 de dezembro de 1988, alterada pela Resolução nº 3.258, de 28 de janeiro de 2005, fixou em 30% (trinta por cento) do respectivo patrimônio líquido o limite de diversificação de risco por cliente a ser observado pelas instituições financeiras na realização de suas operações ativas e de prestação de garantias.

⁷³ SILVA, De Plácido. Vocabulário Jurídico. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004. p. 938.

⁷⁴ TOMBINI, Alexandre. *O novo lado da moeda*. Revista Sicoob. Ano 2. Nº 6. Abr/Mai/Jun 2011.

Além disso, determinou que os 10 (dez) maiores clientes não poderão, em conjunto, ser responsáveis por mais de 30% (trinta por cento) do total das operações ativas da instituição.

Deve-se observar, no que concerne às sociedades cooperativas de crédito, que a exigência de alienação fiduciária pode ser dispensada desde que haja constituição de garantias substitutivas adequadas ao risco da operação e estejam comprovados o direcionamento do crédito e sua utilização pelo consumidor final. Essa última hipótese poderá ser escusada, ainda, caso o beneficiário do empréstimo seja pessoa física e possua informações cadastrais atualizadas, com o intuito de amparar a concessão de crédito.

A Resolução em comento tratou, por fim, de vedar às instituições financeiras a realização de operações que não atendam aos princípios de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos e a concessão de crédito ou adiantamento sem a constituição de título adequado.

A Resolução nº 3.859, de 27 de maio de 2010, dispõe sobre a constituição, a autorização para funcionamento, o funcionamento, as alterações estatutárias e o cancelamento de autorização para funcionamento de cooperativas de crédito.

Como inovações, a norma permite que as cooperativas de crédito de livre admissão atuem em áreas com mais de 2 milhões de habitantes, alterando a disposição que restringia a atuação a municípios com população inferior a 2 milhões, bem como não prevê mais a exigência de municípios limítrofes para a atuação das cooperativas de livre admissão.

É importante salientar que a Resolução nº 3.859/10 reforça o sentido da estruturação sistêmica e papéis das Centrais e Confederações, além de promover o fortalecimento dos mecanismos e princípios de governança.⁷⁵

No que concerne à governança corporativa, o art. 18 traz para as cooperativas de crédito nova estrutura administrativa, composta por um conselho de administração e por diretoria executiva a ele subordinada, com membros eleitos pelo conselho entre as pessoas físicas associadas ou não⁷⁶.

⁷⁵ ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). OCB SESCOOP. Disponível em: www.ocb.org.br. Acesso em 26 jun 2011.

⁷⁶ BRASIL. Resolução nº 3.859, de 27 de maio de 2010. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em 26 jun 2011.

A Resolução permitiu, no entanto, que o Banco Central do Brasil determine a adoção da estrutura administrativa indicada no *caput* do art. 18 ou segregue completamente o conselho e a diretoria executiva, considerando as características institucionais e operacionais específicas das cooperativas, como o porte econômico-financeiro, a complexidade operacional, extensão territorial, tamanho e dispersão social do respectivo quadro de associados.

Para o Alexandre Tombini, a referida mudança ocorreu em virtude da vigência da Lei Complementar 130, bem como do diagnóstico realizado no projeto de Governança Cooperativa elaborado pelo Banco Central, segundo o qual ficou claro a necessidade de separação entre os papéis desempenhados pelos administradores com funções estratégicas e pelos administradores com funções executivas, tendo em vista a “indispensável dedicação integral dos diretores às atividades da cooperativa”⁷⁷.

Ele ressaltou, ainda, que a alteração é benéfica para que todos os diretores recebam treinamento técnico e gerencial compatível com a complexidade das funções exercidas, o que é imprescindível à sobrevivência das cooperativas de crédito, em razão da alta concorrência no âmbito das instituições financeiras⁷⁸.

Outro ponto a se destacar relativamente à Resolução nº 3.859/10 é a limitação normativa imposta à concessão do crédito e à prestação de garantias. O Capítulo VIII, que trata das operações e dos limites de exposição por cliente, determina que as cooperativas de crédito podem captar, somente entre associados depósitos sem emissão de certificado, obter empréstimos ou repasses de instituições financeiras nacionais ou estrangeiras, receber recursos oriundos de fundos oficiais e, em caráter eventual, recursos isentos de remuneração ou a taxas favorecidas, de qualquer entidade, na forma de doações, empréstimos ou repasses.

No que concerne aos limites de exposição por cliente, o art. 36 definiu que as cooperativas de crédito deverão observar:

- I - nas aplicações em depósitos e títulos e valores mobiliários de responsabilidade ou de emissão de uma mesma entidade, empresas coligadas e controladora e suas controladas: 25% (vinte e cinco por cento) do PR;
- II - nas operações de crédito e de concessão de garantias em favor de um mesmo cliente, bem como nos créditos decorrentes de operações com derivativos:
 - a) por parte de cooperativa singular: 15% (quinze por cento) do PR, caso

⁷⁷ TOMBINI, Alexandre. *O novo lado da moeda*. Revista Sicoob. Ano 2. Nº 6. Abr/Mai/Jun 2011.

⁷⁸ Ibidem.

seja filiada a cooperativa central de crédito, e 10% (dez por cento) do PR, caso não seja filiada a central; e

b) por parte de confederação e de central: 20% (vinte por cento) do PR.

§ 1º Considera-se cliente, para os fins previstos neste artigo, qualquer pessoa física ou jurídica, ou grupo de pessoas agindo isoladamente ou em conjunto, representando interesse econômico comum, excetuado o vínculo decorrente exclusivamente da associação a uma mesma cooperativa.

O §2º do mesmo artigo elenca que os depósitos e aplicações efetuados na respectiva cooperativa central ou confederação de crédito, ou no banco cooperativo pertencente ao sistema cooperativo, as aplicações em títulos públicos federais e as aplicações em quotas de fundos de investimento não estarão sujeitas aos limites de exposição por cliente indicadas pelos incisos do art. 36.

O art. 37, por sua vez, tratou apenas das cooperativas centrais de crédito, permitindo que caso elas adotem sistema de garantias recíprocas entre as singulares filiadas e realizem a centralização financeira das disponibilidades líquidas dessas filiadas, poderão valer-se do limite de exposição por cliente de 10% (dez por cento) da soma do Patrimônio de Referência total das filiadas.

Nessa hipótese, o limite citado será restrito ao Patrimônio de Referência da central, nas operações de depósitos e títulos e valores mobiliários de responsabilidade ou de emissão de uma mesma instituição financeira, empresas coligadas e controladora e suas controladas, observado o disposto no § 2º do art. 36; repasses e garantias envolvendo recursos de financiamento do crédito rural e outros sujeitos a legislação específica ou envolvendo equalização de taxas de juros pelo Tesouro Nacional; bem como a concessão de créditos e garantias envolvendo recursos não referidos no inciso II, em operação previamente aprovada pelo conselho de administração da cooperativa central.

O Banco Central do Brasil, no exercício de suas funções poderá estabelecer condições mínimas a serem observadas pelas cooperativas centrais de crédito e respectivas filiadas, além de determinar, com base em procedimentos internos, a suspensão dessa aplicação por parte de qualquer cooperativa central de crédito.

Finalmente, a Resolução nº 3.897, de 26 de agosto de 2010, altera as Resoluções nº. 3.464, de 26 de junho de 2007, e nº 3.490, de 29 de agosto de 2007, que dispõem, respectivamente, sobre a implementação de estrutura de gerenciamento de risco de mercado e sobre a apuração do Patrimônio de Referência Exigido (PRE).

A relevância dessa Resolução está no fato de que ela diminui os custos contábeis e operacionais das cooperativas de crédito e visa adequar o regime prudencial do segmento das cooperativas de crédito ao grau de risco e ao perfil de seus negócios⁷⁹.

O Presidente do Banco Central do Brasil explica que:

as cooperativas de crédito singulares, com ativo total inferior a R\$ 200 milhões (mais de 90% do universo fiscalizável pelo Banco Central – BC), e as cooperativas de crédito centrais, com ativo total inferior a R\$ 100 milhões (cerca de 40% das cooperativas centrais), caso apresentem operações sem complexidade e com baixo risco, poderão se submeter a um regime de regulamentação prudencial diferenciada, simplificando o cálculo do capital regulatório mínimo exigido.⁸⁰

Com a vigência de tal Resolução, as instituições continuam obrigadas a dispor de capital superior ao mínimo regulamentar, a gerir adequadamente seus riscos e a aderir às melhores práticas de gestão, transparência e governança. Todavia, com a introdução do Regime Prudencial Simplificado, passa a existir um alinhamento ainda mais claro entre essa obrigação, a complexidade operacional das instituições e os riscos em que elas incorrem⁸¹.

Segundo o próprio Banco Central do Brasil, o principal objetivo do Regime Prudencial Simplificado é “o de adequar a regulamentação à realidade operacional das instituições mais simples, compatibilizando as exigências normativas ao efetivo risco e reduzindo, por consequência, os custos de observância”⁸².

Em apresentação do Regime Prudencial Simplificado, o Banco Central do Brasil explica que o novo normativo simplifica o cálculo do Patrimônio de Referência Exigido, calculado em parcela única que inclui os valores de riscos operacionais e de mercado, apurada dos demonstrativos contábeis, simplifica as estruturas de gerenciamento de riscos, além de simplificar também as estruturas de gerenciamento de riscos e as remessas de documentos ao BACEN.

Nesse último quesito, as cooperativas que adotarem o regime simples e tiverem ativos totais menores que 10 milhões de reais não precisarão enviar ao BACEN o Documento de Limites Operacionais, enquanto as demais destinatárias da Resolução nº 3.897/10 deverão

⁷⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. *BACEN: Resolução flexibiliza regras sobre Cooperativas de Crédito*. Disponível em: www.cnf.org.br Acesso em 28 ago 2011.

⁸⁰ TOMBINI, Alexandre. *O novo lado da moeda*. Revista Sicoob. Ano 2. Nº 6. Abr/Mai/Jun 2011.

⁸¹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em 21 jul 2011.

⁸² Ibidem.

enviar o Documento de Limites Operacionais simplificado, sem detalhamentos completo⁸³.

Para o DESUC, basta que as cooperativas tenham perfil operacional simples para solicitar a migração para o Regime Prudencial Simplificado, ainda que não preencham todos os critérios dispostos na norma, pois o ideal é que as cooperativas elegíveis façam a opção pelo Regime Prudencial Simplificado⁸⁴.

2.3 CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE CRÉDITO

Diante do que foi tratado anteriormente, é possível notar que as cooperativas de crédito, apesar de serem instituições financeiras e integrarem o Sistema Financeiro Nacional, na forma da Lei nº 4.595/64, possuem peculiaridades que impõem que a elas seja dado tratamento distinto daquele dado às demais instituições.

Inicialmente, é importante rememorar que as cooperativas de crédito são sociedades de pessoas, e não de capital, em que a efetiva participação dos sócios confere mais poder do que a detenção de quotas de capital social na instituição⁸⁵.

Por isso, o controle da sociedade será exercido democraticamente, de maneira a conceder um voto a cada pessoa e a evitar o controle a partir da participação de capital. Ao contrário dos bancos, onde a transferência de capital pode ser feita livremente, não é permitida a venda de quotas-partes do capital social a terceiros.⁸⁶

O quadro associativo das sociedades em questão poderá ser composto por pessoas naturais e jurídicas, sendo que as suas operações serão restritas a ele e os resultados e sobras distribuídos entre os sócios proporcionalmente ao volume de operações que realizarem durante o exercício.

As cooperativas de crédito objetivarão conceder empréstimos, prestar serviços aos seus cooperados e captar e administrar poupanças, afastando absolutamente a hipótese de,

⁸³ ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). OCB SESCOOP. Disponível em: www.ocb.org.br. Acesso em 15 ago 2011.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ SCHARDONG, Ademar. *Cooperativa de Crédito: instrumento de organização econômica da sociedade*. Porto Alegre: Editora Rígel, 2002. p. 47.

como pessoa jurídica, obter vantagens para si, em detrimento do resultado do sócio, investido da dupla qualidade: de associado e cliente da sociedade cooperativa.⁸⁷

Entende-se, pois, que a relação jurídica existente entre as cooperativas e seus sócios não se confunde também com a de fornecedor e consumidor, uma vez que nelas verifica-se a presença do ato cooperativo, ausente nas demais instituições financeiras.

Assim, a atividade operacional das cooperativas decorrente da sua própria estrutura societária, realizada internamente e apenas com seus associados, configura o ato cooperativo. De acordo com os ensinamentos de Renato Lopes Becho⁸⁸, os atos cooperativos se dão quando o associado adere à sociedade e pratica todos os atos típicos de dono do negócio e, ao mesmo tempo, é o principal usuário da cooperativa.

Não há como confundir atuação da administração de uma sociedade cooperativa com a de uma sociedade capitalista, pois, operacionalmente, aquelas objetivam servir aos associados, voltando-se para eles, ao passo que estas são volvidas integralmente para o mercado. Enquanto as sociedades cooperativas visam o fornecimento de bens e serviços aos seus cooperados e não à empresa em si, as sociedades anônimas, por exemplo, estão subordinadas a obtenção de lucros e dividendos⁸⁹.

Logo, observa-se que as cooperativas, em razão da sua natureza intrínseca, destinam-se a operar com seus associados e para eles, sem se voltar para o mercado. As empresas capitalistas, ao contrário, mantêm relações com seus acionistas apenas de ordem societária, ou seja, decorrentes meramente do seu estatuto.

As cooperativas de crédito, especificamente, tem atuação limitada no campo financeiro, o que não ocorre com as outras instituições bancárias tradicionais. Como exemplo, a elas é vedado operarem no crédito imobiliário, nas operações de câmbio, além de terem de operar com público restrito e, por esta razão possuem poder de alavancagem operacional inferior ao dos bancos.

⁸⁷ SENRA, Ricardo Belízio de Faria. Cooperativa de crédito e banco: o malogro da analogia e preponderância da assimetria. LEITE, Jacqueline Rosadine de Freitas, SENRA, Ricardo Belízio de Faria (coord). In: *Aspectos Jurídicos das Cooperativas de Crédito*. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2005. p. 340.

⁸⁸ BECHO, Renato Lopes. *Elementos do Direito Cooperativo (de acordo com o novo Código Civil)*. São Paulo: Editora Dialética, 2002. p. 148.

⁸⁹ MUZZI FILHO, João Caetano. O ISSQN e as sociedades cooperativas de crédito. LEITE, Jacqueline Rosadine de Freitas, SENRA, Ricardo Belízio de Faria (coord). In: *Aspectos Jurídicos das Cooperativas de Crédito*. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2005. p. 174/175.

Dessa maneira, em razão das limitações operacionais, especialmente a que prevê que as sociedades cooperativas somente podem conceder empréstimos a associados, caso haja prejuízo como no caso de concessão de empréstimos que extrapolem os limites suportáveis pela entidade, todos os associados, inclusive aqueles cujos empréstimos contribuíram para o prejuízo, são obrigados a cobrir as perdas da cooperativa.

Significa dizer, por conseguinte, que as cooperativas de crédito assumem os riscos da aplicação de recursos particulares de forma a beneficiar a própria comunidade em que atua⁹⁰.

Feitos esses registros relativamente à aspectos históricos das sociedades cooperativas de crédito e apontados os dispositivos legais que as regulam, desde o marco legal mais representativo, representado pela Constituição Federal, passando pelo seu posicionamento na legislação federal e, por fim, breves comentários dos normativos da espécie oriundos do Conselho Monetário Nacional, tem-se que as características específicas das sociedades cooperativas evidenciam configurar-se estes entes jurídicos como instituições diferenciadas no universo das instituições financeiras em geral.

No tópico seguinte, onde serão abordados aspectos relacionados com administração destas entidades, restarão consolidadas tais peculiaridades.

⁹⁰ SOARES, Marden Marques e MELO SOBRINHO, Abelardo Duarte de. Microfinanças: O Papel do Banco Central do Brasil e a Importância do Cooperativismo de Crédito. Brasília: BCB, 2007. p. 61.

CAPÍTULO 3

A RESPONSABILIDADE DOS ADMINISTRADORES DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO

3.1 A ESPECIFICIDADE DA RESPONSABILIDADE DOS ADMINISTRADORES DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO

Diante do que se tratou até o presente momento, resta analisar o tipo de responsabilidade aplicado aos dirigentes das instituições financeiras como um todo e perceber, por fim, a especificidade da responsabilidade dos administradores das cooperativas de crédito.

3.1.1. *Do princípio da responsabilidade objetiva*

Ao abordar a particularidade da responsabilidade das pessoas jurídicas, muito se diverge no mundo jurídico. Isso porque, apesar de ser aceita a necessidade de responsabilização desse tipo de pessoa por diversos autores, discute-se acerca da dificuldade no reconhecimento da culpabilidade e da possibilidade de imputação de sanção a ela⁹¹.

Em razão, justamente, do embaraço trazido ao Direito no que concerne à sanção aplicável às pessoas jurídicas, é que alguns ordenamentos, como é o caso do alemão, admitem ser imprescindível a responsabilização daqueles que ocupam os cargos diretivos da sociedade, com vistas a diminuir a impunidade nas irregularidades cometidas contra a ordem econômica⁹².

⁹¹ Apenas com o intuito de explicitar a dimensão da divergência, aponta-se que o Código Penal Francês, por exemplo, aceita a aplicação de uma responsabilidade subjetiva às pessoas jurídicas “por ricochete”, uma vez que “empresta” a vontade da pessoa natural que cometeu o ato à pessoa jurídica em si. A dificuldade surge, no entanto, quando se adota o princípio de individualização da sanção, pois ao buscar elaborar um juízo de culpabilidade em relação à pessoa jurídica, torna-se impossível defender eventual consciência que ela possuía. Ainda porque ao penalizar a pessoa jurídica, inevitavelmente, se estaria penalizando aqueles que usufruem dos seus serviços. E, no caso específico das cooperativas de crédito, em uma situação de aplicação da pena de multa, os associados terão de ter valores abatidos do valor do capital social de cada um para que a sanção possa ser cumprida. Outra corrente sugere que a pessoa jurídica possa ser responsabilizada apenas em âmbito administrativo, enquanto a pessoa natural deva ser responsabilizada em âmbito judicial.

LUIZI, Luiz. Notas sobre a responsabilidade penal das pessoas jurídicas. In: PRADO, Luiz Regis e DOTTI, René Ariel (Org.). *A Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica – em defesa do princípio da imputação penal subjetiva*. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 33.

⁹² RIOS, Rodrigo Sánches. Imputação penal à pessoa jurídica no âmbito dos delitos econômicos. In: PRADO, Luiz Regis e DOTTI, René Ariel (Org.). *A Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica – em defesa do princípio da imputação penal subjetiva*. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 206.

A primeira indicação feita por Constituição Brasileira de imputação de culpa à pessoa jurídica ocorreu em 1988 ao se admitir o emprego de punições compatíveis com a sua natureza. No entanto, não há consenso na doutrina quanto à efetiva vontade legislativa de fazê-lo, uma vez que não houve menção explícita a adoção dessa modalidade de responsabilidade, como é o que acontece com as legislações anglo-saxãs.

O presente tópico tem por escopo a análise, assim, da possibilidade de imputação de responsabilidade objetiva aos administradores das sociedades cooperativas de crédito nas infrações cometidas contra o Sistema Financeiro Nacional.

Desde logo, é imperioso esclarecer a absoluta negação do ordenamento jurídico brasileiro em adotar o princípio da responsabilidade objetiva, tendo em vista que a sua aplicação seria uma solução injusta para os problemas afetos ao Direito Administrativo Sancionador⁹³.

Para Maria Rita Scarponi, “toda condenação administrativa necessita ser precedida de uma atividade probatória, a cargo da administração, que deve demonstrar os elementos que integram o fato ilícito e comprovar a culpabilidade do acusado”. Aduz, ainda, que a imputação objetiva de responsabilidade fere os princípios da presunção de inocência e da individualização da pena⁹⁴.

Não se deve, portanto, desconsiderar o vínculo necessário entre resultado e agente, assumindo a relação natureza psíquica e volitiva⁹⁵. E os requisitos existentes para a formação da responsabilidade não se afastam quando se trata de diretores, administradores ou gerentes de pessoa jurídica, incluindo-se, nesse caso, as instituições financeiras.

Aos ocupantes de cargos diretivos, nesses termos, só poderá ser atribuída responsabilidade subjetiva na exata medida da culpabilidade e se for observada a ocorrência de conduta delituosa individual, afastando-se qualquer imputação objetiva de responsabilidade ao agente⁹⁶.

⁹³ SCARPONI, Rita Maria. Direito Administrativo Sancionador: princípio da responsabilidade subjetiva e correlatos. WALD, Arnaldo (Org.). In: *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Ano 8, n. 30, out/dez 2005. p. 336.

⁹⁴ Ibidem. p. 336.

⁹⁵ PRATES, Renato Martins. *Acusação genérica em crimes societários*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2000. p. 44 e 48.

⁹⁶ Ibidem. p. 48.

O princípio geral de imputação objetiva é a concepção humana de um risco juridicamente desvalorado, que implique em um resultado típico⁹⁷. Sem que se caracterize a incumbência do agente de risco capaz de gerar determinado resultado contrário à norma, não se fala responsabilização objetiva.

3.1.2 *Do princípio da responsabilidade subjetiva*

A conduta, necessariamente, envolve vontade, ou seja, é preciso que haja voluntariedade voltada a um fim específico. Complementarmente a essa concepção, não é possível que alguém seja “punido senão por ato que lhe possa ser pessoalmente imputado, por estar a ele vinculado por nexos de causalidade e ao qual se ligue subjetivamente, ou seja, por dolo ou culpa.”⁹⁸

Assevera-se que o critério norteador da responsabilidade subjetiva é justamente a existência de culpabilidade e, para que se perceba a sua existência ou não, é preciso avaliar no que se pautou a ação ou omissão do agente, uma vez que sem elas não há fato jurídico a ser punido.

Para a teoria da culpabilidade, é indispensável verificar no fato a vontade ou a previsibilidade, identificando-se o dolo e a culpa, respectivamente, aliados à reprovabilidade da conduta. É preciso constatar, ainda, a capacidade psíquica do agente em ter consciência da antijuridicidade da ação e a capacidade de fazer juízo de reprovação, bem como a possibilidade de agir de maneira distinta da que se agiu⁹⁹.

Diante da estreita ligação entre os princípios da culpabilidade e da responsabilidade subjetiva, tem-se que esse é decorrente da ideia de presunção de inocência e aplicável tanto a pessoas naturais quanto a pessoas jurídicas. Acerca do tema tem-se que:

Culpabilidade é uma exigência inarredável, para as pessoas físicas ou mesmo jurídicas, decorrente de fórmula substancial do devido processo legal e da necessária proporcionalidade das infrações e das sanções, sendo imprescindível uma análise da subjetividade do autor do fato ilícito, quando se trate de pessoa humana, e da exigibilidade de conduta diversa, além da

⁹⁷ PRADO, Luiz Regis. *Teorias da imputação objetiva do resultado: uma aproximação crítica a seus fundamentos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 72.

⁹⁸ PRATES, Renato Martins. *Acusação genérica em crimes societários*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2000. p. 39.

⁹⁹ MIRABETE, Julio Fabbrini. *Manual de Direito Penal*. 21. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004. p. 195/196.

intencionalidade perceptível ou previsibilidade do resultado danoso, quando se trate de pessoa jurídica.¹⁰⁰

Sob essa ótica, deve-se considerar que a adoção pelo Poder Público de uma responsabilidade objetiva ou de uma falta de culpabilidade refletiria em absoluta arbitrariedade em relação à pessoa. Destarte, a culpabilidade representa um princípio limitador do poder punitivo estatal e exigência de responsabilidade subjetiva.

Somente verificando-se um autor culpável será possível a imposição da sanção pelo Estado. Nos dizeres de Fábio Medina Osório, “*ser culpável é ser passível de ser responsabilizado, é possuir capacidade de ser punido, castigado por seus atos, com um sentido pedagógico*”¹⁰¹.

No que tange ao princípio da individualização da sanção, de acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XLV, nenhuma pena passará da pessoa do condenado, estabelecendo-se esse preceito como garantia fundamental de todos os indivíduos.

No Direito Penal, a pena somente poderá ser imposta ao autor da infração, repelindo, fundamentalmente, a responsabilidade objetiva. Da mesma forma, no Direito Administrativo Sancionador, as pessoas físicas e jurídicas devem ser amparadas por esse direito fundamental inerente ao devido processo legal punitivo. A “*personalidade da sanção administrativa veda, por certo, a chamada responsabilidade solidária, ainda que estabelecida por lei, porque a lei não pode violentar um princípio constitucional regente do Direito Administrativo Sancionador*”¹⁰².

No que diz respeito à sanção, o princípio da individualização deverá norteá-la de maneira que a sua aplicação não passe da pessoa a quem foi aplicada, seja ela física ou jurídica. Segundo o princípio ora analisado, cada infrator deverá receber tratamento particular, com o conhecimento das razões concretas e específicas do ato sancionador.

Assim, analisando os princípios supra avaliados, pode-se dizer que a separação dos princípios da culpabilidade, da personalidade da pena e da responsabilidade subjetiva, que devem estar sempre associados, em favor da adoção de uma responsabilidade objetiva,

¹⁰⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 358.

¹⁰¹ Ibidem. p. 367.

¹⁰² Idem. p. 383

resultaria em fatal desumanização do Direito Penal e, consequentemente, do Direito Administrativo Sancionador¹⁰³.

3.1.3 *Da aplicação da responsabilidade subjetiva aos administradores das cooperativas de crédito*

Para que não se admita o desrespeito aos princípios da responsabilidade subjetiva, da culpabilidade e da pessoalidade, deve a autoridade autárquica, primeiramente, colher provas ou indícios que sugiram a culpa do agente, de maneira a afastar a denúncia genérica que exponha de forma sutil a conexão entre o fato delituoso e a conduta pessoal do agente¹⁰⁴.

Para isso, é fundamental que sejam apresentados os documentos que comprovem a participação dos administrados em reuniões para tomadas de decisões, que deveriam trazer, no entendimento de Sérgio Augusto Guedes Pereira de Souza, inclusive a função de cada um dos diretores, a fim de que se possa auferir exatamente a participação de cada um no ato infracional quando da aplicação da sanção¹⁰⁵.

Não se pode perder de vista, também, que devem ser comprovadas a materialidade e autoria da ação, com convicção da existência de dolo ou culpa no exercício do cargo de administração, observando sempre os princípios constitucionais¹⁰⁶.

De acordo com a Teoria da Imputação da Responsabilidade Objetiva do Resultado, lecionada por Luiz Regis Prado, um dos critérios que devem ser adotados para imputação de responsabilidade objetiva é exatamente se o sujeito colaborou ou não para a diminuição ou retardamento do risco existente na conduta ou, ao menos, não contribuiu com o seu aumento¹⁰⁷.

¹⁰³PRATES, Renato Martins. *Acusação genérica em crimes societários*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2000. p. 44.

¹⁰⁴Ibidem. p. 44.

¹⁰⁵SOUZA, Sérgio Augusto Guedes Pereira de. Algumas considerações a respeito da responsabilidade dos administradores de instituições financeiras – a responsabilidade objetiva e a prova indiciária. WALD, Arnaldo (Org.). In: *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Ano 8, n. 29, jul/set 2005. p. 90.

¹⁰⁶SCARPONI, Rita Maria. Direito Administrativo Sancionador: princípio da responsabilidade subjetiva e correlatos. WALD, Arnaldo (Org.). In: *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Ano 8, n. 30, out/dez 2005. p. 338.

¹⁰⁷PRADO, Luiz Regis. *Teorias da imputação objetiva do resultado: uma aproximação crítica a seus fundamentos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 66/67.

Destarte, no caso das decisões proferidas pelo Banco Central do Brasil e, em grau de recurso, pelo Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, é fundamental a existência de culpa na conduta dos administradores das instituições financeiras.

Para o Direito Administrativo Sancionador, assim como para o Direito Penal, a conduta é uma atividade final humana e, por ser um fazer voluntário, implica necessariamente em uma finalidade, ou seja, realiza-se sempre mediante a manifestação de vontade dirigida a um fim¹⁰⁸. A caracterização da finalidade e também a existência ou não de dolo, aliada à determinação da existência ou não de riscos, são elementos relevantes na discussão da responsabilidade subjetiva.

Para se ter uma ideia do que isto significa na prática das instituições financeiras e das cooperativas de crédito, podem-se citar os crimes de gestão fraudulenta¹⁰⁹ e de gestão temerária¹¹⁰, previstos no art. 4º, da Lei nº 7.492/86. No primeiro caso, a configuração de fraude depende de dolo específico – comprovação da vontade de se apropriar do dinheiro alheio – e, no segundo, a temeriedade pressupõe ação com notável exagero e impetuosidade em atos corriqueiros de gestão.

Comprovada a fraude resta indiscutível a responsabilidade subjetiva. De outra parte, na gestão temerária, é importante ressaltar que “o risco é algo absolutamente normal, e até necessário dentro de uma gestão ativa de Instituição Financeira. O jogo de mercado e a natureza dos produtos exigem desenvoltura e perspicácia, como numa aposta em que se pode, legitimamente, ganhar ou perder.”¹¹¹

Ainda na análise do risco, o professor Leonardo Mundim leciona:

O risco, assim, é válido e plenamente aceitável enquanto subscrito à normalidade de um investimento ou de um produto mercadológico.

(...)

Isso significa que não se pode punir por gestão temerária, por exemplo, os administradores de um banco que sofrera perdas irreversíveis por causa de um investimento de alto risco, desde que a intenção fosse apenas angariar lucros na operação, e não tripudiar com o dinheiro alheio.¹¹²

¹⁰⁸MIRABETE, Julio Fabbrini. *Manual de Direito Penal*. 21. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004. p 102/103.

¹⁰⁹Entende-se por gestão fraudulenta o emprego de recurso artil, sutileza ou astúcia hábil a dissimular o real objetivo do ato, a fim de ludibriar a autoridade monetária ou aqueles que mantêm relação jurídica com o agente.

¹¹⁰Na gestão temerária se age com impetuosidade na condução dos negócios, aumentando o risco de que as atividades causem prejuízo a terceiros ou malversem o dinheiro empregado na sociedade infratora.

¹¹¹OLIVEIRA, Leonardo Henrique Mundim Moraes. *Crimes de Gestão Fraudulenta e Gestão Temerária em Instituição Financeira*. Universitas/Jus nº 4 – Jan/Jun 1999. p. 64.

¹¹²Ibidem. p. 64.

Nesse mesmo sentido, há que se observar que a gestão voltada aos interesses da administrada, “observando-se adequadamente o exercício, em condições de risco, das funções de planejamento, organização, liderança e controle” não se confunde com a administração “sem a observância de princípios, sem adequada noção das funções próprias da administração, e sem os pressupostos de atendimento dos objetivos da unidade administrada.”¹¹³

Como indicado anteriormente, o Direito Administrativo Sancionador deve se valer dos ensinamentos da doutrina penal para complementar a sua própria, de modo que seja garantido ao indivíduo autuado pela Autoridade o maior número de garantias, haja vista a gravidade das sanções passíveis de serem aplicadas.

Assim, no caso presente das cooperativas de crédito, é preciso demonstrar que a conduta do administrador não se pautou nas devidas exigências, aceitando com as suas ações a absoluta insolvência da instituição financeira.

Ademais, cabe ressaltar que de forma alguma se pode falar em “tripudiar com o dinheiro alheio”, porque, no que tange às cooperativas de crédito, não se trata de dinheiro alheio, uma vez que o dinheiro que circula na cooperativa pertence a seus associados e é revertido em benefício de todos, que são os próprios donos.

3.2 OS CONCEITOS DOS PRINCÍPIOS DA SELETIVIDADE, GARANTIA E LIQUIDEZ

A Resolução nº 1.559/88, versada mais especificamente no tópico 2.2.3, impôs a vedação às instituições financeiras de realizarem operações contrárias aos princípios da seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos.

Como forma de não deixar lacuna na compreensão do item IX do dispositivo normativo, rapidamente será detida atenção aos três primeiros princípios abordados. Contudo, considerando que os princípios anteriormente enunciados por si garantiriam um longo estudo acerca das suas particularidades, o presente trabalho se restringirá apenas a conceituá-los.

O conceito de seletividade, à ótica do acompanhamento das atividades das instituições financeiras, contempla a disseminação do crédito, com o objetivo de diversificação de riscos

¹¹³ FERREIRA, Edson Soares. A fundamentação de decisões nos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional: um aprofundamento sobre o crime de gestão temerária à luz de elementos da teoria do risco. 2009. 296p. Dissertação apresentada ao Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento como requisito para obtenção do título de mestre em Direito e Políticas Públicas. Brasília, 2009.

ou de redução das concentrações de empréstimos em determinados tomadores ou segmentos de mercado.

Ao determinar que as instituições financeiras adotem procedimentos operacionais que contemplem o princípio da seletividade, a autoridade supervisora atua na direção de orientar a escolha criteriosa dos tomadores de crédito.

A garantia, conforme explicação divulgada pelo Banco Central do Brasil, é um ativo entregue com a finalidade de “assegurar uma obrigação à parte que toma a garantia” ¹¹⁴. Em geral, a lógica de recuperação dos capitais emprestados assenta-se na estruturação de negócios financeiros em que haja previsão de recebimento, seja com base no movimento financeiro, também conhecido como fluxo de caixa do tomador, seja com base em sua capacidade patrimonial, neste caso representado pela possibilidade de oferecer garantia que suporte ou assegure o retorno dos capitais da instituição financeira.

Por sua vez, o pressuposto da liquidez, quando se trata de instituição financeira, está voltado para o recebimento normal das prestações ou contraprestações pactuadas. Diz-se que há risco de liquidez quando houver a hipótese de não recebimento ou quando ocorrer variação desfavorável de retorno devido à falta de negociabilidade de um instrumento financeiro por preços alinhados com vendas recentes.

O risco de liquidez pode surgir em função do tamanho de determinada posição em relação aos volumes usuais de negociação ou da instabilidade das condições de mercado.

3.3 A QUESTÃO DA DIVERSIFICAÇÃO DE RISCOS

A maior atenção prestada ao princípio da diversificação de riscos é importante em razão de ser esse o preceito que envolve questões de maior complexidade ao se analisar as atuações das cooperativas de crédito pelo Banco Central do Brasil e, justamente por isso, a sua inobservância se traduzir em aplicação de sanções de maior gravidade aos administradores das sociedades examinadas.

É essencial, portanto, que se entenda primeiramente o que é o risco de acordo com a visão da Administração de Empresas e não sob a ótica do Direito, já que essa ciência não se estende em conceituá-lo.

¹¹⁴BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: www.bcb.gov.br/glossario. Acesso em 23 set 2011.

Assim sendo, a Ciência da Administração avalia o risco como o potencial de eventos ou tendências continuadas passíveis de causarem perdas ou flutuações em receitas futuras. Tem-se, ainda, que a maioria das instituições financeiras enfrentam riscos de mercado, riscos de crédito, riscos estratégicos e operacionais¹¹⁵.

As cooperativas de crédito, quaisquer que sejam elas, são associações de pessoas que encontram neste tipo de sociedade uma maneira de concessão de crédito mais vantajosa do que as instituições financeiras usuais e é, por ser essa a função precípua, que será detida atenção a análise apenas dos riscos de crédito.

Crédito significa confiança e risco de crédito nada mais é do que o risco que a instituição financeira corre de não obter retorno para uma operação de crédito ou para o seu portfólio de empréstimos de maneira geral¹¹⁶.

Risco de crédito pode ser simplesmente conceituado, igualmente, como “*the risk that someone who owes money might fail to make promised payments*”¹¹⁷. Ou, então, como o “risco decorrente da possibilidade de que a contraparte não honre a entrega de papéis ou fundos pactuados”¹¹⁸.

No que concerne ao estudo da gestão temerária, é comum que os operadores do direito admitam que, no momento de uma operação de concessão de crédito, o decisor se baseie apenas no risco-cliente.

Dentro do gênero de risco-cliente, há o risco cliente pessoa-física, que pode ser apurado quando se faz a análise das características ou hábitos de consumo ou comportamento em relação ao crédito do cliente, de maneira a compor o seu histórico de utilização de crédito¹¹⁹.

Há também o risco cliente pessoa-jurídica que avalia, anteriormente a concessão de crédito os seguintes aspectos:

¹¹⁵MARSHALL, Christopher. *Medindo e gerenciando riscos operacionais em instituições financeiras*. Rio de Janeiro: Editora Qualitymark, 2002. p. 19.

¹¹⁶FERREIRA, Edson Soares. A fundamentação de decisões nos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional: um aprofundamento sobre o crime de gestão temerária à luz de elementos da teoria do risco. 2009. 296p. Dissertação apresentada ao Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento como requisito para obtenção do título de mestre em Direito e Políticas Públicas. Brasília, 2009. p. 175.

¹¹⁷STULZ, René M. *Risk management & Derivates*. USA: Thomson South-Western, 2003. p. 647.

¹¹⁸BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em www.bcb.jus.br/glossario. Acesso em 23 jun 2011.

¹¹⁹FERREIRA, Edson Soares. op. cit. p. 172.

os demonstrativos contábeis, fluxo de caixa, avaliação de condições de liquidez, rentabilidade e endividamento, análise do setor em que atua, capacidade administrativa, idoneidade dos sócios dirigentes, experiência e tradição na atividade e nível de desenvolvimento tecnológico¹²⁰.

Ocorre que não é apenas o risco cliente que compõe a cartela de riscos aos quais a instituição financeira se submete ao realizar a operação de concessão de crédito. Além deles, as cooperativas de crédito devem ter em vista o risco de operação, o risco de mercado, o risco legal e regulatório e o risco operacional.

Esses últimos não envolvem características pessoais do cliente, e sim circunstâncias externas à operação, como por exemplo, a inflação, a alavancagem negocial, a segurança jurídica e a possibilidade de problemas operacionais ou perdas por sistemas de informações inadequados¹²¹.

3.4 DECISÕES DOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS

No presente trabalho, escolheu-se, primeiramente, analisar as decisões do Tribunal Regional Federal da 4ª Região por ser da sua competência as causas que tramitam no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, região onde se deu o nascimento do cooperativismo de crédito no país.

Usando o argumento “cooperativa de crédito” “gestão temerária” não foi encontrado resultado. De 113 (cento e treze) resultados encontrados para a pesquisa utilizando o argumento “cooperativa de crédito” apenas 1 (um) mantinha relação com a responsabilidade do administrador da Cooperativa de Crédito em face do Sistema Financeiro Nacional, mas tratava de gestão fraudulenta, que não se relaciona com a observância do princípio da diversificação de riscos nos moldes aqui debatidos.

Por isso, ampliou-se a pesquisa para todos os Tribunais Regionais Federais do país e foi incluído, ainda, o Superior Tribunal de Justiça, por a Lei nº 7.492/86 ser de âmbito federal e, assim sendo, ser possível acionar o STJ na hipótese do seu descumprimento.

Na primeira ocorrência encontrada, o Gerente Geral da Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Servidores Públicos do Município de Joinville/SC foi denunciado por ter

¹²⁰ FERREIRA, Edson Soares. A fundamentação de decisões nos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional: um aprofundamento sobre o crime de gestão temerária à luz de elementos da teoria do risco. 2009. 296p. Dissertação apresentada ao Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento como requisito para obtenção do título de mestre em Direito e Políticas Públicas. Brasília, 2009. p. 173.

¹²¹ FERREIRA, Edson Soares. op. cit. p. 173.

supostamente utilizado conta dos associados para liberar créditos de empréstimos em benefício próprio e descumprindo normas administrativas em seu benefício e em benefício de terceiro.

Em suas razões recursais, sustentou, em síntese, que os fatos descritos na denúncia não configuravam os crimes de gestão fraudulenta e apropriação indébita financeira, mas, sim, estelionato, o qual deve ser processado perante o juízo estadual, uma vez que não há interesse da União.

O Sr. Desembargador Relator considerou que, por ser o Recorrente gerente de instituição financeira, não há que se falar em crime de estelionato e, aplica-se a Lei nº 7.492/86. Em razão disso, não se trata de competência da Justiça Estadual, e sim da Justiça Federal. Dessa forma, por unanimidade, foi negado provimento ao recurso.

**Tribunal Regional
Federal
Recurso Criminal em
Sentido Estrito**

4ª Região – Oitava Turma

Nº 5007996-94.2010.404.7200/SC – 4ª Região

RELATOR:

DESEMBARGADOR PAULO AFONSO BRUM VAZ

RECORRENTE(S):

VILSON REBECHI

RECORRIDO:

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA:

PROCESSUAL PENAL. CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. COOPERATIVA. INSTITUIÇÃO FINANCEIRA EQUIPARADA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. RENOVAÇÃO DE PERÍCIA GRAFOTÉCNICA. INVIABILIDADE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA CONCRETA DA DEFESA. RECURSO IMPROVIDO.

1. Diante da equiparação de cooperativa de crédito à instituição financeira para fins de incidência da Lei nº 7.492/86, está assentada a competência da Justiça Federal para processar e julgar crimes financeiros imputados pelo MPF (gestão fraudulenta e apropriação indébita financeira). Precedente do STJ.

(...)

3. Recurso improvido.

O segundo resultado encontrado tramitou no Tribunal Regional Federal da 1ª Região e, sendo estritamente observado o devido processo legal, de acordo com o voto do senhor

Desembargador Relator, discutiu-se a respeito da conduta temerária dos administradores da Cooperativa de Crédito Rural de Sacramento Ltda. – CREDICOASA¹²².

Para o Desembargador Mário Cesar Ribeiro, comprovada a materialidade e a autoria do delito, a conduta dos administradores afetou não só o patrimônio dos associados à Cooperativa, como também a credibilidade desta, o que culminou na paralisação de suas atividades, e do Sistema Financeiro Nacional como um todo, ressaltando que é esse o bem jurídico tutelado pela Lei nº 7.492/86.

É de se salientar que a alegação de que não houve dolo na conduta dos agentes não foi acolhida, tendo em vista que, devido ao cargo que ocupavam na sociedade, teriam obrigatoriamente conhecimento das operações praticadas. Tampouco foi acolhida a tese de que a quitação dos empréstimos excluiriam a ilicitude do fato, pois o delito se consuma no momento da concessão/recebimento do empréstimo.

Considerou-se, ainda, que o tipo penal do art. 20 da Lei nº 7.492/86¹²³ visa coibir a aplicação indevida de recursos estatais repassados a título de financiamento por instituições financeiras oficiais ou credenciadas a fazê-lo, não se aplicando aos casos em que os recursos sejam de origem particular, e por isso, foi tida como ilícito de natureza não-criminal a conduta de um dos acusados, visto que não se comprovou a origem dos recursos por ele recebidos.

Tribunal Regional Federal **1ª Região – Quarta Turma**
Apelação Criminal 2001.38.02.001766-1

RELATOR: DESEMBARGADOR MÁRIO CÉSAR RIBEIRO

APELANTE: EVANDRO ASSIS AMARAL
 FERRUCIO BONATTI MELO
 HUGO RODRIGUES DA CUNHA
 RINALDO DE SOUZA CREMA
 HOMERO RIBEIRO DE PAULA

APELADO: PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA

EMENTA: PENAL. PROCESSUAL PENAL. CRIME CONTRA O SISTEMA
 FINANCEIRO. COOPERATIVA DE CRÉDITO. GESTÃO

¹²²Será analisado adiante o julgamento da Cooperativa de Crédito Rural de Sacramento Ltda. – CREDICOASA e seus administradores perante o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, de forma a se verificar o tratamento dado ao caso tanto na esfera administrativa quanto na via judicial.

¹²³Art. 20. Aplicar, em finalidade diversa da prevista em lei ou contrato, recursos provenientes de financiamento concedido por instituição financeira oficial ou por instituição credenciada para repassá-lo:
 Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

TEMERÁRIA. EMPRÉSTIMO VEDADO. APLICAÇÃO INDEVIDA DE FINANCIAMENTO. ARTIGOS 4º, PARÁGRAFO ÚNICO, 17 E 20. LEI 7.492/1986. APELO. INTEMPESTIVIDADE. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA. EQUIVOCADA CAPITULAÇÃO DO FATO. EMENDATIO LIBELLI. ARTIGO 383, CPP. POSSIBILIDADE. DENÚNCIA. INÉPCIA NÃO CARACTERIZADA. CRIME SOCIETÁRIO. MATERIALIDADE E AUTORIA DO DELITO DEVIDAMENTE COMPROVADAS. DOSIMETRIA. PENA-BASE. PENA DE MULTA. AGRAVANTE. CONTINUIDADE DELITIVA. PRESCRIÇÃO.

(...)

2. Dispensável a demonstração de efetivo prejuízo ao sistema financeiro nacional (ou ao erário público), posto que tal prejuízo não é elemento necessário à configuração do delito de gestão temerária. O bem jurídico tutelado pelo tipo em questão é o correto funcionamento e a credibilidade do Sistema Financeiro Nacional, sendo, pois, delito formal.

(...)

7. A conduta do acusado Evandro Assis Amaral não lesou tão-somente o patrimônio dos particulares cooperados da CREDICOASA, tendo também atingido a credibilidade desta e do sistema financeiro com um todo, na medida em que seus atos temerários culminaram com a paralisação daquela instituição por vários meses, sendo necessária a execução de um programa de saneamento financeiro para que a mesma pudesse voltar a funcionar.

(...)

12. A simples alegação de que não agira com dolo não tem o condão de, por si só, isentar o réu Hugo Rodrigues da Cunha da responsabilidade pelas irregularidades praticadas na gestão da CREDICOASA, uma vez que ocupava cargo de Presidente daquela cooperativa, não sendo crível que não tivesse conhecimento das sucessivas operações irregulares que ali eram efetuadas, as quais culminaram com a paralisação das atividades daquela instituição por vários meses.

13. Ao preferir atender as necessidades dos clientes a zelar pelo patrimônio da cooperativa, agiu o acusado Hugo Rodrigues da Cunha com o chamado dolo eventual, aceitando o resultado danoso que sua conduta poderia e acabou por gerar, não havendo que se falar em ausência desse elemento subjetivo do crime de gestão temerária.

(...)

18. Não havendo prova de que os recursos recebidos pelo apelante Rinaldo de Souza Crema fossem de origem pública, sua aplicação em desacordo com o pactuado há de ser concebida como ilícito de natureza não-criminal, não se enquadrando no tipo penal pelo qual foi condenado.

19. Havendo comprovação que o apelante Ferrúcio Bonatti Melo tomou empréstimos junto à CREDICOASA enquanto membro efetivo do Conselho de Administração daquela instituição financeira, sua conduta se amolda perfeitamente ao tipo penal do art. 17 da Lei 7.492/86.

20. O fato dos empréstimos terem sido quitados não impede sua condenação, uma vez que o delito em comento se consuma no momento em que o agente toma ou recebe o empréstimo, pouco importando que o mesmo seja ou não adimplido, uma vez que o bem jurídico tutelado pela norma já se encontra lesado desde a efetivação

da operação de crédito.

(...)

O terceiro julgado encontrado, também do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e no mesmo sentido da decisão proferida no processo anteriormente analisado, comprovadas a materialidade e a autoria do delito, ponderou-se a respeito do crime de gestão temerária e da impossibilidade de se acolher a argumentação dos acusados.

Tribunal Regional Federal **1ª Região – Quarta Turma**
Apelação Criminal **200138020017661**

RELATOR: MÁRIO CÉSAR RIBEIRO

APELANTE: NEYR DUTRA
 ANTONIO DE PADUA TEODORO DA FONSRECA
 JOSE BENTO DA SILVA
 ANTONIO JOSE LOUREIRO BORGES
 EMERENCIANO JUNQUEIRA CUNHA
 GABRIEL BENTO ALVES JUNIOR

APELADO: PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA

EMENTA: PENAL. PROCESSUAL PENAL. CRIME CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO. COOPERATIVA DE CRÉDITO. GESTÃO TEMERÁRIA. ARTIGO 4º, PAR. ÚNICO, DA LEI 7.942/1986. ASSISTENTE DA ACUSAÇÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA. EQUIVOCADA CAPITULAÇÃO DO FATO. EMENDATIO LIBELLI. ARTIGO 383, CPP. POSSIBILIDADE. DENÚNCIA. INÉPCIA NÃO CARACTERIZADA. CRIME SOCIETÁRIO. MATERIALIDADE E AUTORIA DO DELITO DEVIDAMENTE COMPROVADAS. DOSIMETRIA. PENA-BASE. PENA DE MULTA. AGRAVANTE. CONTINUIDADE DELITIVA. PRESCRIÇÃO.

(...)

8. "A gestão temerária traduz-se pela impetuosidade com que são conduzidos os negócios, o que aumenta o risco de que as atividades empresariais terminem por causar prejuízos a terceiros, ou por malversar o dinheiro empregado na sociedade infratora" (PASCHOAL MANTECCA, in "Lei dos Crimes contra a Economia Popular" - 1985, p. 41).

9. A gestão temerária é crime formal, isto é, independe do resultado naturalístico para sua consumação, perfazendo-se esta meramente com a prática da conduta incriminada. O prejuízo não é elemento necessário à configuração do delito de gestão temerária. O bem jurídico tutelado é o correto funcionamento e a credibilidade do Sistema Financeiro Nacional que são afetados pela mera prática da conduta incriminada penal do delito em questão.

10. Os Acusados, diretores e mesmo os membros de Conselho Administrativo da Cooperativa, aprovaram transações totalmente irregulares, não merecendo prosperar as alegações de ilegitimidade passiva dos conselheiros, bem como da ausência de dolo em suas condutas. A materialidade e autoria do crime de gestão temerária

estão devidamente comprovadas nos autos, estando inclusive comprovado prejuízo aos cooperados, uma vez que a cooperativa apresentou Patrimônio Líquido Negativo de R\$ 7,8 milhões em 30.06.2000, que resultou na sua paralisação temporária pelo período de 28.01.2000 a 24.07.2000.

(...)

Por fim, no domínio do Superior Tribunal de Justiça, foi analisado o voto proferido pelo Ministro Gilson Dipp no *Habeas Corpus* 22.769/GO, impetrado contra acórdão do e. Tribunal Regional da 1ª Região, que denegou ordem anteriormente impetrada em favor do paciente, integrante do Conselho de Administração da Sociedade Cooperativa de Crédito Rural do Planalto Ltda. – SOCCRED, visando ao trancamento da ação penal contra ele instaurada.

Entretanto, não restou evidenciada a participação do paciente nas operações que levaram a SOCCRED a situação de prejuízo e posterior liquidação e, por não ser a produção de provas compatível com a via eleita pelo impetrante, a ordem foi denegada.

Superior Tribunal de Justiça	Quinta Turma
<i>Habeas Corpus</i>	22.769 - GO (2002/0066721-2)
RELATOR:	MINISTRO GILSON DIPP
IMPETRANTE:	SÉRGIO RODOLFO WELKER
IMPETRADO:	QUARTA TURMA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
PACIENTE:	SÉRGIO RODOLFO WELKER
EMENTA:	<p>CRIMINAL. HC. GESTÃO TEMERÁRIA. TRANCAMENTO DE AÇÃO PENAL. PACIENTE QUE TERIA INTEGRADO A ADMINISTRAÇÃO DE COOPERATIVA. CONCESSÃO DE CRÉDITOS. VIOLAÇÃO DA LEI E DAS RECOMENDAÇÕES DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. PREJUÍZO À COOPERATIVA. LIQUIDAÇÃO. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA NÃO-EVIDENCIADA DE PLANO. AUSÊNCIA DE PROVAS DA PARTICIPAÇÃO DO PACIENTE NO DELITO. IMPROPRIEDADE DO MEIO ELEITO. ORDEM DENEGADA.</p> <p>I.Hipótese em que o paciente teria integrado o Conselho de Administração de Sociedade Cooperativa, tendo concedido, em tese, créditos aos associados, sem a devida observância às normas legais e das recomendações do Banco Central do Brasil, sem garantia e em valores acima dos limites permitidos.</p> <p>II.Conduas do paciente, bem com dos demais diretores da cooperativa, que teriam causado, em tese, elevados prejuízos à instituição, levando, inclusive, à liquidação da empresa.</p> <p>III.Denúncia que imputou ao paciente a prática, em tese, do delito de gestão temerária.</p>

(...)
VII. Ordem denegada.

Não obstante sejam poucos os julgados encontrados no âmbito da Justiça Federal, as circunstâncias fáticas indicam a existência de elevado número de questões da espécie em análise no âmbito do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, como se verá no tópico a seguir.

De se notar, de logo, que a inocorrência desses casos nos Tribunais não é definitiva, pois, a julgar pelo número de casos em análise no Banco Central do Brasil, avulta a possibilidade de um relevante volume de criminalização sob a égide da Lei nº 7.492/86, que trata dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional.

3.5 DECISÕES DO CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Foram analisados, enfim, os acórdãos proferidos pelo Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, utilizando-se o argumento “cooperativa de crédito”, tendo sido encontrados 100 resultados de recursos julgados de 1996 até setembro de 2011.

Em pesquisa realizada no dia 24 de setembro de 2011, verificou-se que até o ano de 2004 a maior parte dos casos que tramitavam no CRSFN tratava de aspectos estruturais das cooperativas, que, em geral, não atendiam aos requisitos essenciais para o seu funcionamento.

Em 2005, apesar do elevado número de casos averiguados, 38 (trinta e oito), quase todos estavam relacionados ao prazo prescricional do processo administrativo e figurava como parte a mesma cooperativa e seus administradores.

Notou-se, finalmente, que a concentração de casos envolvendo a responsabilidade dos administradores das cooperativas de crédito na observância dos princípios da seletividade, garantia e liquidez está nos últimos 3 (três) anos, 2008, 2009 e 2010, sendo que, até a presente data, em 2011, nenhuma das sessões de julgamento compreenderam casos de cooperativas de crédito.

3.5.1 O caso COOPOÇOS

No processo que tramitou no Banco Central do Brasil sob o número 0301188110, a Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Servidores Municipais de Poços de Caldas – COOPOÇOS e os seus administradores foram autuados por terem supostamente praticado as seguintes irregularidades:

- a. realizar operações em desacordo com as normas de boa gestão e segurança operacional. Os atos de má gestão, que caracterizam infração de natureza grave na condução dos interesses da cooperativa, consistiram na concessão de operações de crédito sem observância aos princípios de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos, a cliente sem ficha cadastral, sem cobrança de juros ou com taxas favorecidas, com participação de diretor nas deliberações havendo interesse próprio, sem atendimento ao limite de diversificação de risco por cliente; bem como na renovação sucessiva de empréstimos com incorporação de juros e encargos de transação anterior
- b. manter, no período de 1998 a 2002, despesas administrativas elevadas, considerando o porte da Cooperativa – em alguns semestres essas despesas superaram o total das receitas -, sem que houvesse a adoção de medidas efetivas para reversão do quadro deficitário, inclusive o rateio das perdas entre os associados, apesar de aprovado em assembleias gerais ordinárias, o que contribuiu para gerar resultados negativos, caracterizando infração de natureza grave.

Apresentadas as defesas, o BACEN se pronunciou no sentido de que a tomada de providências, pela COOPOÇOS, para apuração das irregularidades, consubstanciadas na formulação de denúncias contra os ex-diretores junto à Procuradoria Regional da República no Estado de Minas Gerais e Polícia Federal, não eximem a pessoa jurídica de responsabilidade pelas ocorrências.

Argumentou que a alegação de desconhecimento da ocorrência das irregularidades não merecia acolhida, pois as atribuições dos cargos administrativos encontravam-se detalhadas no Estatuto Social e que, enquanto ocupantes de cargos no Conselho de Administração, figurando como dirigentes efetivos da cooperativa, os administradores não podiam se furtar a responder por eventuais falhas cometidas em sua gestão, pelo simples fato de declararem-se alheios às transações financeiras realizadas, por assinarem documentos em confiança ou por desconhecimento da prática bancária.

Para a autoridade autárquica, o fato de algumas operações realizadas sem a observância dos princípios já estarem liquidadas ou parcialmente pagas à época da autuação, não tem o condão de elidir a ocorrência das irregularidades, uma vez que é questionada a forma como foram conduzidas as operações na sua origem.

Assim, decidiu por aplicar a pena de inabilitação para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições na área de fiscalização do Banco Central do Brasil, por infração grave na condução dos interesses da cooperativa, consubstanciada nas irregularidades "a" e "b" descritas, com fulcro no § 4º do artigo 44 da Lei nº 4.595/64¹²⁴, pelos prazos de 6 (seis) anos, 4 (quatro) anos, 2 (dois) anos ou 1 (um) ano aos administradores em função do grau de participação de cada um nas irregularidades constatadas.

Decidiu, ainda, por aplicar a pena de multa no valor total de R\$10.000,00 (dez mil reais) à Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Servidores Municipais de Poços de Caldas Ltda. – COOPOÇOS, bem como arquivar o processo em relação a dois dos administradores por ter entendido que eles, verificando as irregularidades, se esforçaram para repará-las.

Oferecidos os Recursos de Ofício e Voluntário¹²⁵, que receberam o número 11363 no Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, a Procuradoria da Fazenda Nacional se manifestou pelo improvimento de ambos, mantendo a condenação da pessoa jurídica e as absolvições conforme haviam sido deliberadas pela autarquia de origem.

Por fim, o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional alegou que, em se tratando de sociedades de pessoas, como são as cooperativas, deve-se manter a pena de multa a elas impostas pelo BACEN, em razão de entender que os associados, no limite de suas competências, tem o dever de fiscalizar a administração das cooperativas a que são filiados. Se não o fazem, devem, no entender do Conselheiro-Relator, arcar com as consequências de sua omissão.

¹²⁴ Art. 44. As infrações aos dispositivos desta lei sujeitam as instituições financeiras, seus diretores, membros de conselhos administrativos, fiscais e semelhantes, e gerentes, às seguintes penalidades, sem prejuízo de outras estabelecidas na legislação vigente:

I - Advertência.

II - Multa pecuniária variável.

III - Suspensão do exercício de cargos.

IV - Inabilitação temporária ou permanente para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições financeiras.

V - Cassação da autorização de funcionamento das instituições financeiras públicas, exceto as federais, ou privadas.

VI - Detenção, nos termos do § 7º, deste artigo.

VII - Reclusão, nos termos dos artigos 34 e 38, desta lei.

(...)

§ 4º As penas referidas nos incisos III e IV, deste artigo, serão aplicadas quando forem verificadas infrações graves na condução dos interesses da instituição financeira ou quando dá reincidência específica, devidamente caracterizada em transgressões anteriormente punidas com multa.

¹²⁵ Apenas com o intuito de rememorar, os Recursos de Ofício são interpostos pelo próprio Banco Central do Brasil das decisões que decidem pela não aplicação de penalidade. Já os Recursos Voluntários são interpostos pelas pessoas, sejam físicas ou jurídicas, que receberam condenação em primeira instância administrativa.

Dessa maneira, acompanhou o parecer da Procuradoria da Fazenda Nacional e votou pelo improvimento dos Recursos Voluntário e de Ofício.

Recurso 11363

Processo BCB
0201146041

I – RECURSO(S) VOLUNTÁRIO(S)

RECORRENTE(S): COOPERATIVA DE ECONOMIA E CRÉDITO MÚTUO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE POÇOS DE CALDAS LTDA. – COOPOÇOS

RECORRIDA: BANCO CENTRAL DO BRASIL

II - RECURSO DE OFÍCIO

RECORRENTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RECORRIDO(S): AFONSO CELSO DE SOUZA MATTHES
MARCÍLIO CHAGAS LEITE
ROBERVAN MÁRCIO DA SILVA

EMENTA: **RECURSO(S) VOLUNTÁRIO(S) E DE OFÍCIO** – Cooperativa de crédito – Empréstimo - Realização de operações com infringência às normas básicas de boa gestão e segurança operacional e em desrespeito aos princípios básicos de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos (deferimento a clientes sem ficha cadastral atualizada: falta de formalização de instrumento de crédito; admissão de saques a descoberto) – Falhas na escrituração contábil - Irregularidades caracterizadas – Recursos improvidos.

PENALIDADE(S): Multa Pecuniária.

BASE LEGAL: Lei 4.595/64, art. 44, § 2º.

3.5.2 O caso CREDICOASA

Já no segundo processo analisado, sob o número 0001050145 do Banco Central do Brasil, a Cooperativa de Crédito Rural de Sacramento Ltda. – CREDICOASA e seus ex-dirigentes foram autuados em virtude do cometimento de infração grave na condução dos negócios da Cooperativa, configurada pela inobservância às normas básicas de boa gestão e de boa técnica bancária e pelo desrespeito aos tradicionais princípios de prudência e segurança operacional.

De acordo com a autoridade, no período de julho de 1995 a janeiro de 1999 a política de crédito adotada foi prejudicial aos interesses da cooperativa, caracterizando-se pela concessão de operações de crédito que não atendiam aos princípios de seletividade, garantia,

liquidez e diversificação de risco; pela renovação sucessiva de empréstimos com incorporação de encargos; pela admissão de saques em contas correntes além dos limites aprovados; pelo deferimento de crédito a clientes sem ficha cadastral atualizada e pela falta de fiscalização da aplicação dos financiamentos rurais.

Esses procedimentos causaram o desaparecimento do patrimônio da Cooperativa, afetando a liquidez diária, de maneira a paralisar suas atividades em janeiro de 1999.

Apresentadas as defesas administrativas, o BACEN rechaçou a argumentação apresentada, decidindo pelo apenamento dos indiciados com as punições de inabilitação para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições na área de fiscalização do Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 44, § 4º, da Lei nº 4.595/64, pelos prazos de 6 (seis) anos, ou 5 (cinco) anos, tendo em vista as atuações como administradores de fato, mediante a prática de atos que caracterizaram infração grave na condução dos interesses da cooperativa.

Além disso, aplicou à CREDICOASA multa no valor de R\$ 5.000,00, pela realização de operações em descordo com o as normas de boa gestão e segurança operacional, com base no art. 44, § 2º, da Lei nº 4.595/64.

Apresentados os Recursos Voluntários ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, a Procuradoria da Fazenda Nacional emitiu parecer opinando pelo improvimento dos recursos voluntários, por entender que a materialidade e autoria estavam devidamente comprovadas, conforme a decisão recorrida, tendo os recorrentes atuado contra os interesses da própria instituição financeira, em razão do que a conduta se caracteriza como infração grave, punível com base no art. 44, § 4º, da Lei 4.595, de 1964.

Por esse motivo, não haveria que se falar em suposta nulidade do feito por defeito de capitulação e nem em suposta atribuição de responsabilidade objetiva aos recorrentes, tendo a responsabilidade dos apenados sido determinada com base em culpa, cuja intensidade determinou a gradação das penas, uma vez que restou cabalmente comprovada a participação nas operações irregulares.

Com base nisso, o Conselheiro-Relator Daniel Augusto Borges da Costa proferiu voto nos seguintes termos:

Conforme amplamente demonstrado nos autos, a CREDICOASA adotou política operacional que beneficiou um

pequeno grupo de associados. Assim é que, na data base de 31/07/1999, 20 pessoas respondiam por dívidas que chegaram ao total de R\$ 6.473.472,22, correspondendo a 84% da carteira de créditos da Instituição e a 276% do capital e reservas da cooperativa, com a agravante de que cerca de 80% desses créditos encontrava-se vencido havia mais de 180 dias.

Não bastasse esse nível de concentração de risco, de si já contrário aos princípios de diversificação que deve presidir a política operacional das instituições financeiras, essas operações foram deferidas sem a obediência aos mínimos requisitos que norteiam as práticas aplicáveis às instituições financeiras em geral e às cooperativas em particular.

(...)

Como amplamente comprovado, a atuação dos dirigentes da CREDICOASA foi marcada pelo completo abandono dos preceitos da segurança e de boa gestão operacional. Assim é que não se atentou para os princípios da seletividade, liquidez e diversificação de risco, com a concentração de cerca de 84% em 20 tomadores de crédito, sendo que uma única família, a família Melo (o marido Luiz de Melo Santos, sua mulher Maria Aparecida Bonatti Melo e seu filho Ferrúcio Bonatti) respondia pela dívida de valor global de R\$ 1.922.688,09, que correspondia a 25% da carteira de crédito da cooperativa e a 82% de seu capital e reservas.

Além do mais, os devedores não tinham capacidade de financeira para honrar seus compromissos e os créditos contra eles estavam não estavam amparados por garantias que pudessem assegurar o retorno dos capitais emprestados.

Por outro lado, é certo que tais descabros são de responsabilidade dos dirigentes da cooperativa, até porque as atribuições dos administradores de instituição financeira estão explícitas na legislação bancária e na regulamentação específica em vigor, sendo patente a responsabilidade dos administradores pela conduta irregular que levou a instituição à situação de insolvência.

No entanto, verifico que Evandro Assis Amaral e Homero Ribeiro de Paula, na qualidade de gerentes da cooperativa, tiveram uma atuação que ultrapassou longamente os poderes a eles conferidos como simples gerentes da Cooperativa. Não atuaram como meros empregados, mas, isto sim, como verdadeiros administradores de fato, com plenos poderes de gestão, e nesse sentido assinaram a quase totalidade dos documentos relativos às operações mencionadas no processo. Assim, restou caracterizada sua participação como administradores de fato, porque muito embora não ostentassem a condição de administradores estatutários, praticaram atos de gestão, com total independência e de modo constante e continuado, em nome da Cooperativa.

Posto isso, negou provimento aos recursos voluntários interpostos pelos Srs. Homero

Ribeiro de Paula e Evandro de Assis Amaral, para manter as penalidades de afastamento aplicadas pela autoridade de origem e decidiu por convolar a pena de multa aplicada à CREDICOASA em pena de advertência, em razão dos prejuízos já sofridos por ela devido à conduta dos administradores.

Recurso 9452

Processo BCB
0001050145

I – RECURSO(S) VOLUNTÁRIO(S)

RECORRENTE(S): COOPERATIVA DE CRÉDITO RURAL DE SACRAMENTO
LTDA.– CREDICOASA
EVANDRO ASSIS AMARAL
HOMERO RIBEIRO DE PAULA

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

EMENTA: **RECURSOS VOLUNTÁRIOS** – Cooperativa de crédito – Empréstimos – Falta de observância ao princípio de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos (renovação sucessiva com incorporação de encargos; admissão de saques em contas correntes além dos limites aprovados; deferimento a clientes sem ficha cadastral atualizada; falta de fiscalização da aplicação dos financiamentos rurais) – Irregularidades, inclusive de natureza grave, caracterizadas – Improvimento aos recurso trazidos pelas pessoas físicas e provimento parcial ao que interposto pela entidade.

PENALIDADE: Advertência e Inabilitação Temporária.

BASE LEGAL: Lei nº 4.595/64, art. 44, §§ 1º e 4º.

3.5.3 O caso CREDITEC

O terceiro processo administrativo do BACEN a ser analisado, cujo número é o 0201146041, teve como atuados a Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Comerciantes de Confecções de Três Corações Ltda. – CREDITEC, em processo de liquidação ordinária, e seus ex-administradores, por terem eles supostamente cometido as seguintes irregularidades:

- a. realizar operações em desacordo com as normas de boa gestão e segurança operacional, o que caracteriza infração grave. Os atos de má gestão consistiram, principalmente, na concessão de operações de crédito sem observância aos princípios de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos; na renovação sucessiva de empréstimos com a incorporação de juros e encargos de transação anterior, sem qualquer amortização do valor devido; na concessão de

empréstimos a clientes sem capacidade de pagamento, sem ficha cadastral ou com a mesma desatualizada e a clientes emitentes de cheques sem a necessária provisão de fundos; bem como na concessão de crédito ou adiantamento sem a constituição de um título de crédito adequado, representativo da dívida (artigo 44 da Lei 4.595/64, combinado com o item IX da Resolução 1.559, de 22 de dezembro de 1988. Os ex-administradores respondem por infração grave na condução dos interesses da cooperativa, capitulada no § 4º da referida lei);

- b. admissão de associados impedidos de pertencer ao quadro social da Cooperativa e concessão de crédito aos mesmos (artigo 2º, inciso I e artigo 9º, inciso II, do Regulamento anexo à Resolução 2.608, de 27 de maio de 1999 e artigo 2º, inciso I e artigo 9º, inciso II, do Regulamento anexo à Resolução 2.771, de 30 de agosto de 2000);
- c. captação de recursos de não-associados (artigo 9º, inciso I, do Regulamento anexo à Resolução 2.608/99 e artigo 9º, inciso I, do Regulamento anexo à Resolução 2.771/00)”.

Apresentadas as respectivas defesas administrativas e verificada a responsabilidade de cada um dos indiciados, o Banco Central do Brasil decidiu por aplicar a pena de inabilitação, de 5 (cinco) anos para dois dos administradores e de 3(três) anos para um deles.

Aplicou, também, a pena de multa de R\$2.000,00 (dois mil reais), à CREDITEC, pela irregularidade “a”; de R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais), individualmente, à CREDITEC e a dois administradores pela irregularidade “b”; de R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais), individualmente, à CREDITEC, e a dois administradores pela irregularidade “c”; de R\$1.000,00 (um mil reais), pela irregularidade “b”, e de R\$1.000,00 (um mil reais), pela irregularidade “c” a outro administrador, dada a atenuação da pena em função do seu grau de responsabilidade.

O Recurso Voluntário número 11237 foi apresentado somente pela CREDITEC e a Procuradoria da Fazenda Nacional se manifestou pelo improvimento do Recurso Voluntário, com a conseqüente manutenção da multa a ela imposta pelo BACEN, declarando que, em grau de recurso, não foi afasta a materialidade e autoria da infração.

O Conselheiro-Relator, acompanhando o parecer da PGFN, concluiu que, em face do das irregularidades cometidas, a cooperativa fosse ser punida, apesar de, em condições

diversas, considerar que a aplicação de multa a uma entidade em liquidação ordinária seria inócua, pois a mesma dificilmente seria recebida e, também, por entender que a pessoa jurídica só age por meio de seus representantes, não tendo vida própria.

Recurso 11237

Processo BCB
0201146041

I – RECURSO(S) VOLUNTÁRIO(S)

RECORRENTE(S): COOPERATIVA DE ECONOMIA E CRÉDITO MÚTUO DOS COMERCIANTE(S) DE CONFECÇÕES DE TRÊS CORAÇÕES LTDA. (CREDITEC) – EM LIQUIDAÇÃO ORDINÁRIA

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

EMENTA: **RECURSO VOLUNTÁRIO** - Cooperativa de crédito - Realização de operações sem observância aos princípios de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos (renovação sucessiva de empréstimos com incorporação de juros e encargos de transação anterior; sem amortização do valor devido; a clientes sem capacidade de pagamento ou sem ficha cadastral ou com dados desatualizados ou emitentes de cheques sem suficiente provisão de fundos) – Irregularidades configuradas – Apelo a que se nega provimento.

PENALIDADE: Multa Pecuniária.

BASE LEGAL: Lei 4.595/64, art. 44 § 2º.

Apresentados alguns julgados do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, é possível afirmar que as peculiaridades das cooperativas de crédito ao serem consideradas, são interpretadas de maneira distinta por cada Conselheiro. Ao passo que no caso CREDICOASA a pena de multa foi transformada em advertência, no caso CREDITEC, decidiu-se pela aplicação de multa, ambos fundamentados basicamente no mesmo argumento.

CONCLUSÃO

No início da presente pesquisa, procurava-se apreciar, ainda que sinteticamente, a responsabilidade dos administradores das cooperativas de crédito na observância dos princípios da seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos. Para isso, o trabalho foi dividido em três capítulos.

No primeiro capítulo, foi apresentada a visão geral de operação do Sistema Financeiro Nacional, estudando, em linhas gerais, o funcionamento e composição do Conselho Monetário Nacional, do Banco Central do Brasil e do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, abordando a pertinência de cada um com cooperativas de crédito.

No segundo capítulo, foram expostos os aspectos relevantes sobre as sociedades cooperativas de crédito, apresentando o seu histórico e indicando o tratamento dado a elas na legislação brasileira, bem como as peculiaridades existentes entre as cooperativas de crédito e as demais instituições financeiras.

No terceiro capítulo, apreciou-se os princípios da responsabilidade objetiva e subjetiva, no que tange às cooperativas, e foi feita uma breve explanação sobre os princípios da seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos para, ao fim, compreender as decisões proferidas pelos Tribunais Regionais Federais e pelo Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional.

Restou demonstrado que as cooperativas de crédito, indubitavelmente, são integrantes do Sistema Financeiro Nacional e, assim sendo, se sujeitam as penalidades previstas pelo art. 44 da Lei nº 4.595/64, bem como à Lei nº 7.492/86. Além delas, devem observar o disposto pela Resolução nº 1.559/88, que proíbe a execução de operações que não atendam aos princípios da seletividade, da garantia, da liquidez e da diversificação de riscos.

Contudo, as cooperativas de crédito não operam como as demais instituições financeiras e possuem características históricas diametralmente opostas à elas. Não se pode, de forma alguma, confundir uma cooperativa de crédito com um banco e, justamente, por existir tamanha diferença é que o próprio Sistema Financeiro Nacional deve tratá-las de maneira distinta.

Normativamente, essa diferença pode ser verificada pelas Resoluções nº 3.859/10 e nº 3.897/10, que indicam a forma operacional específica das cooperativas de crédito. Quando se

fala em julgamento das cooperativas e de seus administradores, em face da observância desses dispositivos, não há razão para haver tratamento igualitário de todas as instituições financeiras.

Por isso, o julgador, tanto em processo administrativo quanto em processo judicial, deve ter em mente as peculiaridades que são impostas devido a natureza especial das cooperativas.

Ademais, diante de toda a explanação realizada no decorrer do trabalho, pode-se dizer que o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional cumpre importante papel de dizer em quais casos e de que maneira as sanções administrativas serão aplicadas.

Pela análise da pesquisa dos acórdãos do Conselho, percebe-se que, em grande parte dos casos, a única recorrente é a sociedade cooperativa, ainda que sejam penalizados também os administradores, nem sempre de forma branda.

Apesar dos processos administrativos e judiciais, no que se refere ao Sistema Financeiro Nacional, serem independentes, ao contrário do que ocorre em matéria tributária, é possível afirmar que, se foram encontrados 100 (cem) resultados de recursos ao CRSFN e apenas 3 (três) nos Tribunais Regionais Federais e 1 (um) no Superior Tribunal de Justiça, pode-se dizer que os casos tem se resolvido na esfera administrativa.

A situação encontrada é, portanto, benéfica ao sistema jurídico brasileiro, uma vez que os delitos contra o Sistema Financeiro Nacional demandam punição efetiva em razão da sua gravidade, mas isso não significa que o encarceramento seja a solução a esse problema.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário*. 13. Ed. Atual. Pelo Juiz Carlos Henrique Abrão. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

ALIANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL. *Statement on the Co-operative Identity*. Disponível em: www.ica.coop/coop/principles. Acesso em 2 out 2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Banco Central do Brasil: fique por dentro / Banco Central do Brasil*. 4 ed. Brasília : BCB, 2008. p. 12. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em 02 set 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em 14 jun 2011.

BECHO, Renato Lopes. *Elementos do Direito Cooperativo (de acordo com o novo Código Civil)*. São Paulo: Editora Dialética, 2002.

BECHO, Renato Lopes. *Tributação das Cooperativas*. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 1999, p. 80.

BOOK, Sven Ake. *Valores Cooperativos num Mundo de Mudança*. Lisboa: Editor INSCOOP – Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, 1993.

BRASIL. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 14 jun 2011.

BRASIL. Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 14 jun 2011.

BRASIL. Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 14 jun 2011.

BRASIL. Lei Complementar 130, de 17 de abril de 2009. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 14 jun 2011.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.293, de 2 de Fevereiro de 1945. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislação>. Acesso em 14 jun 2011.

BRASIL. Decreto nº 1.935, de 20 de junho de 1996. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 2 out 2011.

BRASIL. Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 14 jun 2011.

BRASIL. Resolução nº 1.559, de 22 de dezembro de 1988. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em 26 jun 2011.

BRASIL. Resolução nº 3.859, de 27 de maio de 2010. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em 26 jun 2011.

BRASIL. Resolução nº 3.897, de 26 de agosto de 2010. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em 26 jun 2011.

BULGARELLI, Waldirio. *As sociedades cooperativas e a sua disciplina jurídica* – 2. Ed. rev e atual. – Rio de Janeiro: Editora Renocar, 2000.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. *BACEN: Resolução flexibiliza regras sobre Cooperativas de Crédito*. Disponível em: www.cnf.org.br. Acesso em 28 ago 2011.

COSTA, Nelson Nery. *Processo Administrativo e Suas Espécies*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997.

FERREIRA, Edson Soares. A fundamentação de decisões nos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional: um aprofundamento sobre o crime de gestão temerária à luz de elementos da teoria do risco. 2009. 296p. Dissertação apresentada ao Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento como requisito para obtenção do título de mestre em Direito e Políticas Públicas. Brasília, 2009.

FIGUEIREDO, Ronise de Magalhães. *Dicionário Prático de Cooperativismo*. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2000.

INTERNACIONAL. Organização Internacional do Trabalho. Recomendação 193, Recomendação concernete à promoção das cooperativas, adotada pela Conferência na sua 90ª Sessão, Genebra, 20 de junho de 2002.

KRUEGER, Guilherme. *Cooperativas de trabalho na terceirização*. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2003.

KRUEGER, Guilherme (Coord.). *Cooperativismo e o novo código civil*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003,

LEITE, Jacqueline Rosadine de Freitas, SENRA, Ricardo Belízio de Faria (coord). *Aspectos Jurídicos das Cooperativas de Crédito*. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2005.

MARSHALL, Christopher. *Medindo e gerenciando riscos operacionais em instituições financeiras*. Rio de Janeiro: Editora Qualitymark, 2002.

MENEZES, Antônio. *Nos rumos da Cooperativa e do Cooperativismo*. Brasília: Confebrás, 2005.

MIRABETE, Julio Fabbrini. *Manual de Direito Penal*. 21. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

OLIVEIRA, Leonardo Henrique Mundim Moraes. *Crimes de Gestão Fraudulenta e Gestão Temerária em Instituição Financeira*. Universitas/Jus nº 4 – Jan/Jun 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). OCB SESCOOP. Disponível em: www.ocb.org.br. Acesso em 15 ago 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (OCESP). Disponível em: www.portaldocooperativismo.org.br . Acesso em 10 jun 2011.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PAGNAUSSATT, Alcenor. *Guia do Cooperativismo de Crédito – Organização, Governança e Políticas Corporativas*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2004.

PERIUS, Vergílio Frederico. *Cooperativismo e Lei*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2001.

PINHEIRO, Marcos Antonio Henriques. *Cooperativas de crédito : história da evolução normativa no Brasil* – 6 ed. – Brasília : BCB, 2008.

Portal do Cooperativismo de Crédito. Dados consolidados dos principais sistemas de cooperativismo de crédito. Disponível em: www.cooperativismodecredito.com.br. Acesso em 2 out 2011.

PRADO, Luiz Regis e DOTTI, René Ariel (Org.). *A Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica – em defesa do princípio da imputação penal subjetiva*. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PRADO, Luiz Regis. *Teorias da imputação objetiva do resultado: uma aproximação crítica a seus fundamentos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

PRATES, Renato Martins. *Acusação genérica em crimes societários*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2000.

REIS JÚNIOR, Nilson. *Aspectos Societários das Cooperativas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006,

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia do Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

SANTOS, Marcel Mascarenhas dos. *Reformatio in pejus em Processo Administrativo Sancionador: o caso do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional* In: Revista da Procuradoria do Banco Central do Brasil. Brasília: BCB, 2009. vol. 3. n. 1. P. 119/140. jun/2009.

SCHARDONG, Ademar. *Cooperativa de Crédito: instrumento de organização econômica da sociedade*. Porto Alegre: Editora Rígel, 2002.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SILVA, De Plácido. *Vocabulário Jurídico*. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004.

SOARES, Marden Marques e MELO SOBRINHO, Abelardo Duarte de. *Microfinanças: O Papel do Banco Central do Brasil e a Importância do Cooperativismo de Crédito*. Brasília: BCB, 2007.

SOUZA, João Batista Loredó de, AVELINO, Rômulo Drumond. *Supervisão Cooperativa: Programação e Inspeções Diretas Periódicas*. In: SEMINÁRIO DE SUPERVISÃO

COOPERATIVA NO AMBIENTE DE BASILÉIA II, 1, 2009, Brasília. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em 22 mai 2011.

STULZ, René M. *Risk management & Derivates*. USA: Thomson South-Western, 2003.

TEIXEIRA JÚNIOR, Amílcar Barca e CIOTTI, Livio Rodrigues. *Participação de cooperativas em Procedimentos Licitatórios*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

THENÓRIO FILHO, Luiz Dias. *Pelos Caminhos do Cooperativismo: com destino ao crédito mútuo*. São Paulo: Central das Cooperativas de Crédito do Estado de São Paulo, 1999.

TOMBINI, Alexandre. *O novo lado da moeda*. Revista Sicoob. Ano 2. Nº 6. Abr/Mai/Jun 2011.

TURCZYN, Sidnei. *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

WALD, Arnaldo (Org.). *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Ano 8, n. 30, out/dez 2005.